

LUC HUYSE

DE POLITIEK VOORBIJ

is het verhaal van een geruisloze mutatie.

*Politiek is niet langer een zaak van parlementen en regeringen, van partijen en drukkingsgroepen. Politiek is uitgezwermd naar het bedrijfsleven en de onderzoekslabs, de media en de rechtbanken. **De politiek voorbij** bespreekt de gevolgen van die ontwikkeling. Daarbij wordt een wat ongewoon procédé gebruikt: trends die zich vandaag aarzelend aandienen, worden resoluut doorgetrokken - alsof er al zekerheid zou zijn over hun verdere ontwikkeling.*

EEN BLIK OP
DE JAREN NEGENTIG

De politiek voorbij

LUC HUYSE
DE POLITIEK
VOORBIJ

EEN BLIK OP
DE JAREN NEGENTIG

UITGEVERIJ KRITAK

Aan O., voor alles

Vierde druk

© 1994, Uitgeverij Kritak, Antwerpen
Omslag: Dooreman
Zetwerk: Griffo, Gent
Druk: Groenevelt, Landgraaf
ISBN 90 6303 532 2
D / 1996 / 2393 / 30
NUGI 654

INHOUD

WOORD VOORAF	7
DEEL 1: ASPECTEN VAN EEN CRISIS	9
HOOFDSTUK 1	
De kloof	13
1. De kiezers van het jaar 2000	17
<i>Tussen vlucht en verzet</i>	17
<i>Het einde van de partijtrouw?</i>	20
2. De politicus als verdachte	23
3. De staat in ongenade	27
HOOFDSTUK 2	
De diagnose verfijnd	33
1. Twee werelden	34
<i>Individualisering</i>	34
<i>Van bevel naar onderhandeling</i>	44
<i>Terug naar de kloof tussen burger en politiek</i>	46
2. Tussen staat en markt	58
<i>De staat, een bedrijf-in-moeilijkheden</i>	59
<i>De remedies</i>	65
DEEL 2: POLITIEK IN VEELVOUD	77
HOOFDSTUK 1	
Het parlement en zijn terreinverlies	81

HOOFDSTUK 2

De emigratie van de politiek	86
1. De politiek steekt de grenzen over	86
2. De nieuwe politisering	88
<i>Het bedrijfsleven</i>	89
<i>Het wetenschappelijk onderzoek</i>	99
<i>De magistratuur</i>	101
<i>De media</i>	109

HOOFDSTUK 3

Het einde van een monopolie	118
1. De betrekkelijkheid van de beroepspoliticus	119
2. En het primaat van de politiek?	126
3. Afscheid van een fictie	130

DEEL 3: DE DEMOCRATIE HERUITVINDEN 135

HOOFDSTUK 1

Burgerschap in de jaren negentig	139
1. De kloof hertekend	140
2. Rechtstreekse zaken doen met de burger	141
<i>Plannen en projecten</i>	142
<i>Een burgerdemocratie?</i>	144
3. Anders inburgeren	149
<i>'Making democracy work'</i>	149
<i>Het middenveld herinrichten</i>	152

HOOFDSTUK 2

De derde golf	161
1. Tegenspraak als tegenmacht	163
2. Aansprakelijkheid als democratie	170
3. Tot besluit	173

LEESWIJZER 179

WOORD VOORAF

Er is iets vreemds aan de hand met de democratie. Op vele plaatsen in de wereld groeit haar aantrekkingskracht. Tegelijkertijd rijzen er in haar historische biotoop, West-Europa en de Verenigde Staten, twijfels over haar vitaliteit. De scepsis is niet ongegrond, want in tal van landen vertoont de democratie sporen van ernstige slijtage. De symptomen zijn bekend: tussen burger en politicus ligt een diepe kloof, verkiezingen wekken nauwelijks nog enthousiasme, problemen als werkloosheid en openbare schuld blijven onopgelost, het vertrouwen in de staat en in alles wat ermee geassocieerd wordt, is in vrije val.

Reacties zijn niet uitgebleven. Er wordt gewerkt aan de herwaardering van het parlement, aan partijvernieuwing, aan de modernisering van het openbaar bestuur en aan het herstel van het politiek fatsoen. Dat zijn stuk voor stuk lovenswaardige projecten. Maar deze vorm van renovatie gaat niet ver genoeg. Er is in de politiek een geruisloze mutatie aan de gang, die andere en meer ingrijpende maatregelen noodzakelijk maakt. Dat is de stelling die als een rode draad doorheen *De politiek voorbij* loopt. De argumentatie wordt in drie stappen ontwikkeld. Deel één vertrekt van de gangbare diagnoses over 'de kloof' om dan de aandacht te verleggen naar ontwikkelingen die vanuit de diepten van de samenleving de politiek binnendringen. Deel twee is een zoektocht naar wat beweegt in het hart van de democratie. Het spreekt over de vervaging van de grenzen tussen parlement, regering, magistratuur, media, bedrijfsleven en wetenschap. Het wijst ook op de komst van een heel nieuw type van politieke besluitvorming, namelijk horizontaal bestuur, waarbij de rol van de beroepspoliticus grondig van aard verandert. In het derde

deel wordt geraden naar hoe de democratie, gegeven de radicale wijzigingen in de politiek, er morgen kan uitzien.

In het boek wordt een wat ongewoon procédé gebruikt: trends die zich vandaag zeer aarzelend aandienen, worden resoluut doorgetrokken – alsof er al zekerheid zou zijn over hun verdere ontwikkeling. Zo is deze bundel meer een oefening in giskunde dan een op harde bewijzen rustende uiteenzetting.

Het illustratiemateriaal komt voornamelijk uit Vlaanderen. Wat in dit gewest gebeurt, is echter ook elders in het Westen aan te treffen. Soms zal het betoog, daar waar recente literatuur uit binnen- en buitenland besproken wordt, in enigszins abstracte termen verlopen. Maar ook de Burgermanifesten van Guy Verhofstadt en de Bistel-computer van Wilfried Martens, 24 november 1991 en de Amerikaanse presidentsverkiezingen van het jaar 2000, het Vlaams Blok en de Antwerpse Seefhoek, MTV en het Internationaal Muntfonds, Renault en Greenpeace zullen de revue passeren.

DEEL I

Aspecten van een crisis

De politiek loopt mank. Dat is in België zo, en het is ook in vele van onze buurlanden het geval. Een van de symptomen is de crisis in de verhouding tussen bevolking en politici. De malaise treft echter niet alleen de partijen, de regering en het parlement. Ze zit veel dieper. De hele publieke sector is bij velen in ongenade gevallen. Zelfs de rechters zitten op de schopstoel. De *civil society*, zoals dat in het Engels heet, leeft blijkbaar in onmin met haar overbuur, de staat en alles wat ertoe gerekend wordt. Hoofdstuk 1 legt een inventaris aan van wat er over die tweevoudige kloof aan diagnoses circuleert. In een tweede hoofdstuk wordt het perspectief verruimd. De aandacht valt dan op ontwikkelingen die vanuit de samenleving de politiek binnendringen en burgers en bewindslui uit elkaar drijven. Ook voor de kritiek op de staat zoekt hoofdstuk twee naar minder voor de hand liggende verklaringen.

In Vlaanderen was 1992 het jaar van 'de kloof'. De stembusuitslag van 24 november 1991 had volgens velen de bevestiging geleverd van wat al een tijdje werd gevreesd: dat het contact tussen kiezers en verkozenen grotendeels verloren was gegaan. Maandenlang debatteerden politici, journalisten en bezorgde burgers over oorzaken en gevolgen. De toonzetting van de commentaren was somber: nooit eerder, zei men, was de breuk tussen de politici en de bevolking zo groot. Die dramatiserende lezing van de toestand maakte uiteraard diepe indruk. Maar was zij wel correct? Nu 24 november 1991 verder van ons aflight, is wellicht een iets rustiger evaluatie te maken.

Het beeld van 'de kloof', hoe aantrekkelijk ook, zorgt voor verwarring. Het moet dienen om te veel problemen, oude en nieuwe, een naam te geven. Spreken van een kloof is zeggen dat burgers en politici in gescheiden werelden leven, aan twee kanten van een grens. Dat wordt terecht betreurd. Maar eigenlijk is zo'n scheidingslijn een vast gegeven in wat men een representatieve democratie noemt. Ze ontstaat zodra kiezers zich door enkele honderden mannen en vrouwen in een gemeenteraad, een parlement en een regering laten vertegenwoordigen. Komt daarbij, in het geval van België, dat de eeuwige zoektocht naar compromissen de burgers sowieso op afstand houdt. Het geven-en-nemen waarop een pacificatiepolitiek rust, lukt slechts als de compromismakers over een ruime bewegingsvrijheid beschikken. Bijgevolg wordt van de kiezers verwacht dat zij gewillig toekijken, liefst van heel ver. De verhouding die de politieke partijen met hun aanhang zoeken, leunt dus op een vleugje ideologie, op veel dienstbetoon en

op een grote dosis lijdzaamheid van de kant van de burgers.

Het bestaan van die kloof geeft niet altijd problemen. De jaren vijftig leveren daarvan een treffend voorbeeld. Er vielen toen nauwelijks klachten over de verhouding tussen burgers en politici te beluisteren. De bevolking vertoonde in haar gedrag, tot grote tevredenheid van de politieke leiders, de gewenste mengeling van mobiliseerbaarheid en afstandelijkheid. Zij betoogde als haar dat gevraagd werd en trad terug als de leiders zich in conclaaf begaven. Blijkbaar was er in die jaren ook grote overeenstemming tussen de politieke agenda en wat de publieke opinie bezighield. Dat kwam tot uiting in de massale steun voor de drie traditionele partijen bij de parlementsverkiezingen van 1958: zij totaliseerden in Vlaanderen 94% van de stemmen. In de maatschappelijke context van die tijd was dat te verwachten. De oorlog had in België grote verwoestingen aangericht en de gedachte had wortel geschoten dat de wederopbouw van het land slechts mogelijk was als de bevolking bereid was de politieke leiders te laten begaan. Bovendien zorgde de Koude Oorlog ervoor dat kritiek op de gang van zaken in onze politiek eigenlijk 'niet hoorde'. Zwijgen over wat er mis ging, was een vorm van westers patriotisme. De jaren vijftig waren, tenslotte, getekend door economische slapte en structurele werkloosheid. Sociologen weten dat velen zich in zo'n situatie liever gedeisd houden.

In de jaren zestig veranderde het klimaat. Een voor een vielen de gronden voor de passiviteit van de burgers weg. De wederopbouw van het land was voltooid. Het rode gevaar leek minder dreigend. En er was economische groei op komst. Kortom: de cultuur van de volgzzaamheid kwam onder druk te staan. De jongeren waren de hevigsten bij de bestorming van de muur die de politieke klasse rondom zich had opgetrokken. Ze deden dat vooral op de universitaire campussen, maar daar niet alleen. Het maandblad van de cvp-jongeren schreef in 1968: 'Het parlementair stelsel werkt gebrekkig; het partijwezen is ondoorzichtig en er bestaat zeer geringe mogelijkheid voor de burger om zinvol aan het politieke leven deel te nemen.' Een jaar later pu-

bliceerden diezelfde cvp-jongeren de resultaten van een enquête bij zo'n dertienhonderd Vlaamse leeftijdsgenoten. Een meerderheid van de geïnterviewden, zegt het rapport, zag de politieke partijen 'als een voor hen ontoegankelijke wereld, voorbehouden aan een kleine club van ingewijden, die doelstellingen nastreven die niet noodzakelijk parallel lopen met de belangen van de gemeenschap'. Dat kan toch ook als een definitie van 'de kloof' gelden? Het ongenoegen liet zich eveneens voelen in de uitslag van de parlementsverkiezingen van 1965 en 1968. Het aantal blanco- en ongeldige stemmen nam met bijna 100.000 eenheden toe. En het aandeel van de traditionele partijen in het kiezerskorps slonk tot 80%. De politici reageerden, zij het voorzichtig. Aan het slot van de regeringsverklaring die hij in juni 1968 voor het parlement bracht, zei eerste minister Gaston Eyskens: 'De huidige contestatiebeweging die in talrijke Europese landen naar voren treedt, is waarschijnlijk slechts de uitdrukking van een toegenomen verlangen om inspraak te bekomen.' De pvv ging een stap verder. In het voorjaar van 1970 liep haar 'Operatie voor een Levende Democratie' van stapel. Met deze actie verbond de pvv zich ertoe in alle gemeenten een gesprek met de burger op gang te brengen. Deze 'unieke vorm van participatie' zou dan de gegevens leveren voor een partijprogramma dat bij de wensen van iedereen zou aansluiten. De hoogtijd van de inspraakslogan kwam evenwel in de maanden september en oktober van 1970. De campagne die aan de gemeenteraadsverkiezingen van 11 oktober 1970 voorafging, overspoelde de kiezers met beloften van grotere medezeggenschap. Het zou, zo bleek nadien, bij mooie woorden blijven.

De signalen die de kiezers uitstuurden droegen echter meer dan alleen een vraag om meer zeggenschap. Tussen 1961 en 1968 won de Volksunie 325.000 kiezers. Het Brusselse Front Démocratique des Francophones en het Rassemblement Walloon boekten samen een even hoge winstscore. De spectaculaire aanwas van deze partijen is in die jaren geïnterpreteerd als het produkt van losgebroken communautaire spanningen. Honderdduizenden Belgen, zo luidde het, lieten zich leiden door fla-

mingantische, Brussels-francofone of wallingantische gevoelens. Wat de traditionele partijen op de politieke agenda plaatsten, voldeed velen blijkbaar niet meer. Er was ten noorden en ten zuiden van de taalgrens vraag naar een nieuw België en dat hadden de meeste politici nog niet opgemerkt. Er waren ook andere interpretaties van de stembusuitslag, maar die bleven bijna onopgemerkt. Zo toonde een ULB-enquête bij meer dan vierduizendvijfhonderd kiesgerechtigden aan dat slechts twee op de drie vu-kiezers de communautaire kwestie als achtergrond voor hun keuze opgaven. Bij het RW-FDF was het aandeel van die groep nog kleiner (50% in Wallonië, 58% in Brussel). De aantrekkingskracht van deze drie formaties lag voor sommige kiezers blijkbaar elders. Een stem voor vu, FDF of RW weerspiegelde eveneens de verwachting dat zij als jonge partijen volop aandacht zouden hebben voor nieuwe agendapunten, die alle te maken hadden met wat men de kwaliteit van het leven was gaan noemen: decentralisatie, lokale autonomie, schaalverkleining, milieuzorg. Ook hierin liepen de agenda van de politici en die van de kiezers niet langer synchroon.

De kloof tussen burgers en politici bestaat, net zoals de Grand Canyon, uit meerdere lagen. Er is de afstand tussen kiezers en verkozenen die in een democratie van het representatieve type altijd aanwezig is. De compromisvorming op zijn Belgisch verhelpt dat niet, wel integendeel. Het bestaan van die kloof kan jarenlang onbesproken blijven. De burger schikt zich in zijn rol van toeschouwer. Soms echter verzwakken de gronden waarop de lijdzaamheid rust, zoals een vijfendertig jaar geleden gebeurde. Dan komt ergernis in de plaats van berusting. Het probleem groeit als de politieke agenda niet meer aansluit bij wat de burgers belangrijk vinden. Beide groepen belanden dan in een spiraal van wederzijdse beschuldigingen. De kiezers wordt onverschilligheid, profiteursmentaliteit en gezeur verweten. In de bevolking wordt geklaagd over het ondermaats presteren en de falende beroepsethiek van wie als mandataris met politiek bezig is. Dat was zo in de jaren zestig. Dat is vandaag opnieuw het geval. Een verschil is nu wel dat de burgers zich met hun ongenoegen niet alleen meer tot de verkozenen richten, maar de overheid in al haar gedaanten tot mikpunt nemen. Er is dus toch iets nieuws aan de gang.

I. DE KIEZERS VAN HET JAAR 2000

Velen in de bevolking ervaren hun relatie met de politici als gestoord. Zij zijn teleurgesteld in hen die beroepshalve aan politiek doen. Voor die burgers liggen er verschillende wegen open. Een Amerikaanse politoloog, Albert Hirschman, heeft deze routes in zijn *Shifting Involvements* (1982) in kaart gebracht. Hij noemt ze: *exit*, *voice* en *loyalty*. *Exit* is het wegvluchten in onverschilligheid, een soort emigratie uit de politiek. Verzet via openlijke kritiek en contestatie (*voice*) is een tweede mogelijkheid. *Loyalty*, tenslotte, is een vorm van afwachten: men is niet gelukkig met het optreden van de politici, maar men hoopt op beterschap en geeft ze nog even respijt.

Tussen vlucht en verzet

De uittocht uit de politiek is geen nieuw verschijnsel. Toch bestaat het gevoel dat het voor meer mensen dan vroeger allemaal niet meer hoeft. De politiek onverschilligen vormen nu zelfs 'de grootste partij', zo is in zwaarmoedige krantestukken te lezen. Er kan wat optisch bedrog in het spel zijn: politieke apathie heeft aan zichtbaarheid gewonnen, want ze wordt meer dan vroeger in opiniepeilingen en enquêtes gemeten en geteld. Maar er zijn wel degelijk tekenen van een zekere moeheid. De roep om de afschaffing van de stemplicht is er één van.

Het zou om een voorbijgaand fenomeen kunnen gaan. In de politieke wetenschap circuleert de stelling dat politiek engagement op cyclische wijze evolueert. Hevige betrokkenheid op de politiek wisselt, zoals ebbe en vloed, af met veralgemeende desinteresse. Die continue slingerbeweging is nauw verbonden met het op en neergaan van de economische toestand. Zo brengt een recessie onzekerheid en dat veroorzaakt een zich terugplooiën op de microwerelden van het gezin, de buurt en de vriendengroep. Maar er speelt nog iets anders. Velen die poli-

tiel bedrijvig worden, lopen brandwonden op. Want politiek engagement geeft niet altijd genoegdoening. Genereuze hervormingsplannen blijken onuitvoerbaar. Instellingen die men op de afbraaklijst had gezet, vertonen een onverwacht grote taaiheid. En vooral: politieke inzet is een arbeidsintensieve en tijdsverslindende bezigheid. Van Oscar Wilde is de uitspraak: 'Socialism will never work, it takes too many evenings.' Al die frustraties doen de dadendrang gevoelig dalen. Het gevolg kan zijn dat een hele generatie (letterlijk) naar haar thuisbasis terugkeert en elke politieke activiteit schuwt. Dat is wat zo'n vijfentwintig jaar geleden is gebeurd. Sommigen hebben tijdens de hemelbestorming van de jaren zestig een kater opgelopen. Sindsdien likken zij in kleine kring hun wonden. Na verloop van tijd kan de slinger dan wel weer de andere richting uitgaan. Kijk naar het voormalige Tsjecho-Slowakije op het einde van de jaren tachtig: slechts met het aantreden van een generatie die niet zelf ervaren had dat elke hervormingspoging tot mislukken gedoemd was, kon de zucht naar verandering voldoende kracht ontwikkelen. In die visie wisselen apathie en activisme elkaar af, op het ritme van de 'politieke seizoenen'. Toch komt die uitleg als te optimistisch over. Voor velen volgt de uittocht uit de politiek niet op een periode van hevige betrokkenheid. Hun onverschilligheid heeft vaak te maken met het wegvallen, stukje voor stukje, van wat de mensen in het verleden aan de politiek bond: een beetje ideologie en een heel pak dienstbetoon. Zo gezien is de emigratie uit de politiek vermoedelijk iets van lange duur. Wat er ook van zij, het wegvluichten in apathie brengt in ieder geval grotere onvoorspelbaarheid in het politieke leven. De stemplicht houdt in dat ook de lauwe kiezers een bulletin invullen en niemand weet op voorhand in welke richting hun potlood zal gaan. Het is goed mogelijk dat onverwachte successen, zoals dat van ROSSEM in november 1991 en van Waardig Ouder Worden in juni 1994, nog dikwijls zullen voorkomen.

Er zijn in Vlaanderen tienduizenden mensen te vinden bij wie *voice* het wint van *exit*. Zij leggen zich niet neer bij de vaststelling dat politici en burgers van elkaar weggroeien. Hun te-

leurstelling over de gang van zaken in de politiek leidt niet tot demobilisatie. Soms zijn zij te vinden in de marge van de traditionele partijen en bewegingen, aarzelend tussen hoop op beterschap (*loyalty*) en regelrechte contestatie. Anderen sluiten aan bij jonge partijen, werken in de nieuwe sociale bewegingen of militeren in actiegroepen. Ook in de jaren zestig hebben velen de aanval boven de terugtocht verkozen. Maar toch klinkt de kritiek vandaag anders dan toen. Meer scholing (via het onderwijs, de sociaal-culturele organisaties en de media) heeft tot grotere weerbaarheid geleid. Velen vatten beter en, vooral, sneller de kern van een dossier. Hun assertiviteit is toegenomen. Dat brengt spanningen in hun relatie met de politici.

Tussen *exit* en *voice* ligt een gedrag dat berust op een losse, voorwaardelijke band met partijen, politici en bewegingen. De grote mobilisaties van de laatste jaren (de vredesmarsen, de betogingen voor verdraagzaamheid) werden voor een groot deel gedragen door wat men een ééndagsmilitantisme kan noemen. Het ging meestal niet om een duurzaam engagement. Pogingen om deze marcheerders op een blijvende wijze in politieke acties te betrekken, zijn meestal op een mislukking uitgelopen. In deze groep zitten ook de aanhangers van de *one-issue* bewegingen. Zij laten zich slechts door één thema (milieubescherming, ontwapening...) tot politieke inzet verleiden. De Leuvense socioloog Rudi Laermans heeft op een daarmee verwant verschijnsel gewezen. Actiegroepen als Artsen zonder Grenzen en Greenpeace drijven op een beperkt aantal, vaak professionele medewerkers en op een ruime groep van leden-donateurs. Verregaande inzet wordt van die laatsten niet verwacht: een maandelijks of jaarlijkse storting is genoeg. It doesn't take too many evenings. Het is het engagement van de lopende bankopdracht: afstandelijk en altijd opzegbaar. Ook in hun gedrag zit een hoge dosis onvoorspelbaarheid. Voor een aantal organisaties die in de politiek opereren (partijen, vakbonden...) is dit trouwens een zorgwekkende evolutie. Een ononderbroken inzet van talrijke militanten was de brandstof waarmee zij zich draaiende hielden. Nu dreigt dat weg te vallen.

Grote verschuivingen in de stembusresultaten kwamen in Vlaanderen vroeger nauwelijks voor. Keuzebestendigheid kenmerkte het electoraat. Dat kwam in menig opzicht tot uiting. De invoering van het vrouwenstemrecht in 1948 (waardoor het aantal kiezers in één klap verdubbelde) veroorzaakte geen opmerkelijke wijzigingen op het electoraal scorebord. Ook de continue, want demografische vernieuwing van het kiezerskorps had weinig of geen consequenties. Ouderen verdwenen en jongeren kwamen in de plaats, maar de invloed daarvan bleef beperkt. Dat was zo omdat politieke voorkeuren door ouders als een soort erfgoed aan hun kinderen werden doorgegeven. Bovendien was de politieke levensloop van een meerderheid van kiezers gekleurd door partijtrouw. Men bleef, met andere woorden, levenslang binnen de eigen politieke familie. Er is nu op een paar van deze punten verandering op komst. Zo is de familiale overdracht van politieke opinies aan het verzwakken. Precieze en veralgemeenbare cijfers daarover zijn er (nog) niet. Wel stelden Billiet en ikzelf in een enquête bij Leuvense eerstejaars vast dat slechts 53% van deze jongeren op 24 november 1991 eenzelfde politieke voorkeur als hun vader had uitgedrukt. In 1985 bedroeg dat nog 60%. Het ISPO-onderzoek van Swyngedouw, Billiet en Carton bevat gegevens over dat andere kenmerk, de partijtrouw. De studie, waarover verslag is uitgebracht in *Kiezen is verliezen* (1993) wees uit dat tussen 1987 en 1991 zowat één derde van de Vlaamse kiezers (of iets meer dan 1.200.000 stemgerechtigden) van partij veranderd is. In een tussentijds rapport schrijven de onderzoekers: 'Dit is spectaculair hoog. Ter vergelijking, tussen 1985 en 1987 was dit 13 à 16%'. De keuzebestendigheid, die in het verleden zo opvallend aanwezig was, is niet los te zien van het verschijnsel van de verzuiling. Lidmaatschap van en onderdompeling in het katholieke of socialistische verenigingswezen brachten een stevige band met de partij van de eigen zuil met zich mee. Er zijn in die omkadering van de kiezer drie veranderingen opgetreden. Enkele zuilorganisa-

ties zijn, zij het meer aan socialistische dan aan katholieke zijde, verdwenen of verzwakt. Hun rol als doorgeefluik van politieke opinies is uitgespeeld. Vele Vlamingen zijn bovendien niet langer met één enkele zuil verbonden: hun lidmaatschappen zijn veelkleurig. Zij kiezen in grotere mate dan vroeger à la carte. Maar belangrijker nog is dat vakbonden, ziekenfondsen en andere verzuilde verenigingen er minder in slagen hun leden of cliënten aan één enkele politieke partij te binden – als zij dat al zouden willen doen. Het is, bijvoorbeeld, zeer onzeker geworden of het lidmaatschap van de socialistische vakbond of mutualiteit ook het kiezen voor de SP met zich meebrengt. Ook de vaste band tussen kerkelijkheid of studeren in het katholiek onderwijs en een CVP-stem is zeldzamer geworden.

Nu is het niet gemakkelijk om de ontwikkelingen in het kiezerskorps exact in te schatten. Wordt het geregeld wisselen van partij een constante? Als dat zo is, dan sluipt er wel erg grote onvoorspelbaarheid de verkiezingen binnen. Maar het is ook mogelijk dat de meesten een langdurige relatie aangaan met de partij waarvoor zij in november 1991 of in juni 1994 voor het eerst gekozen hebben. In dat geval is er, na een moment van ontrouw, wel weer sprake van partijtrouw. Zoiets heeft zich in het begin van de jaren zestig voorgedaan, althans in een gedeelte van het kiezerskorps. Tussen 1961 en 1965 stapten honderdduizenden Vlaamse kiezers plots over naar de PVV. Velen daarvan zijn deze partij nadien trouw gebleven. Het is afwachten of de geschiedenis zich vandaag op dat punt zal herhalen. Vast en zeker, zeggen sommige waarnemers. Zij spreken van een hergroepering van politici en kiezers aan weerszijden van een geheel nieuwe waterscheiding. Wel verschillen zij van mening over het traject van die jonge breuklijn. In het debat dat daarover gaande is klinkt vooral de argumentatie van VUB-socioloog Elchardus (in *Samenleving en politiek*, 1994-1) op het eerste zicht vrij aantrekkelijk. Hij situeert de aan de oppervlakte komende scheiding rond verschillen in opvatting over burgerschap, solidariteit, verdraagzaamheid en persoonlijke vrijheid. Ik laat hem even aan het woord: er zijn '... enerzijds degenen die het individu be-

schouwen als de basiseenheid van het politieke bestel, democratie gelijk stellen met het optellen van individuele preferenties, solidariteit willen beperken, individuele vrijheid beschouwen als louter een kwestie van de afwezigheid van beperkingen en etnische en culturele diversiteit zo sterk mogelijk willen beknotten; anderzijds degenen die de groep of de verbondenheid tussen individuen beschouwen als de grondslag van politiek en samenleving, (...) solidariteit belangrijk achten, diversiteit niet afwijzen en gevoelig zijn ...' voor collectieve grenzen aan de persoonlijke vrijheid. De prognose is dat het kiezerskorps zich al enige tijd aan het herschikken is op grond van deze ideologische tegenstellingen. Dat zou het heen-en-weer geloop bij verkiezingen moeten doen afnemen en de voorspelbaarheid weer groter maken.

Ik betwijfel of zoiets in de nabije toekomst te verwachten is. Het door Elchardus geschetste scenario vereist alvast dat ook het partijwezen in functie van de nieuwe breuklijn herschikt wordt. Er zijn van zo'n herverkaveling nog maar enkele zwakke indicaties te bespeuren. De ombouw van de liberale partij is er een van. Maar er is meer. In het verleden lag het kiesgedrag van velen verankerd in de zuilorganisaties waarvan zij lid of cliënt waren. Vakbond, ziekenfonds, schoolnet van dezelfde kleur stuurden eenvormige signalen uit. Zal een nieuwe breuklijn ooit nog zo'n ankerplaats verwerven? Of breekt voorgoed het tijdperk van de vlottende kiezer aan?

Wie een beeld van het huidige kiezerskorps naast de vergeelde foto's van de jaren vijftig en zestig legt, ziet opmerkelijke verschillen. Er zijn nu meer mensen die met hun rug naar de fotograaf gekeerd staan. Zij zijn de facto uit het politiek bestel weggetrokken. Anderen behoren tot de categorie van wat men de 'nieuwe burgers' kan noemen: hun politiek engagement is getekend door afstandelijkheid en argwaan, weerbaarheid en contestatie. Van allen is nauwelijks voorspelbaar hoe zij reageren op wat er in de politiek gebeurt. Zij lopen, bij wijze van spreken, op de foto heen en weer. En elk van deze kenmerken bemoeilijkt de relatie met de politici. Hier is nog niets gezegd over de achtergronden van deze ontwikkelingen. Dat gebeurt pas in hoofdstuk twee. Eerst zwenkt de camera in de richting van de politici.

De verhouding tussen burgers en politici is verstoord. Problemen in een relatie zijn echter zelden aan slechts één van de ruziënde partijen te wijten. Men bekijkt best alle betrokkenen. Dat moet ook hier. Want aan de kant van de politici is eveneens een en ander aan het schuiven gegaan. Vaak hoort men trouwens zeggen dat juist zij de grootste verantwoordelijkheid dragen voor het ontstaan van 'de kloof'. Politici zouden nauwelijks luisteren naar wat de mensen hen te vertellen hebben. Bovendien, zo wordt beweerd, presteren zij ondermaats. En met hun beroepsethiek is het slecht gesteld. Eertijds was het beter. Hoe gerechtvaardigd is dit verdict?

Het probleem is dat wie de politici van vandaag vergelijkt met die van gisteren, nogal eens de neiging heeft om het verleden te idealiseren of zich alleen de hele grote figuren (een Gaston Eyskens, een Theo Lefèvre) te herinneren. Dat veroorzaakt bijziendheid. De realiteit is anders. De mandatarissen van nu zijn over het algemeen beter geschoold en beter omringd dan vroeger het geval was. Er wordt door velen ook hard gewerkt. Wat wellicht wel speelt, is het natuurlijk slijtageproces waaraan elke generatie van politici onderhevig is. Een nieuwe lichtung gaat gewoonlijk zo'n twintig jaar mee. Dan valt haar veerkracht weg. De nieuwkomers van 1944-1945 waren op het einde van de jaren zestig *à bout de souffle*. Dat de relaties tussen bevolking en politici in die periode wat verzuurden zal ook daarmee te maken hebben. De bewindslui die in het begin van de jaren zeventig het roer overnamen, worden nu op hun beurt als versleten ervaren. Dat verwekt irritatie en wantrouwen.

De stelling dat het politiek onfatsoen hand over hand toeneemt is betwistbaar, want althans voor de meeste mandatarissen onvoldoende bewezen. Er is weliswaar veel te doen over duistere praktijken bij het inzamelen van geld voor de partijen. Daar is een en ander verkeerd gelopen. Bij sommigen zijn op dat stuk de ethische reflexen beetje bij beetje afgestorven. Zo'n

normvervaging gaat trouwens heel geleidelijk. Men probeert eens iets. Als in de onmiddellijke omgeving geen knipperlichten branden, wordt een tweede stapje gezet. Men ziet bovendien dat andere partijen ook aan het ritselen zijn en zo valt na verloop van tijd de zelfcensuur weg. Vaak geven deze smokkelaars zich niet eens rekenschap van wat er met hen aan het gebeuren is. De verbazing waarmee zij reageren op persberichten of op bezoeken van onderzoeksrechters, is wellicht niet eens geveinsd. Toch is ook dat schuinsmarcheren niet helemaal nieuw. Wel is het zo dat de politieke partijen nu erg veel geld nodig hebben, veel meer dan vroeger. Als de band met de kiezer nog nauwelijks op ideologie en overtuiging te vestigen is, moet noodgedwongen op commercieel ontworpen en dus dure publiciteit overgeschakeld worden.

Goed, enkele politici hebben op onbehoorlijke wijze geld aangetrokken. Maar veralgemening blijft uit den boze. En wie a zegt, moet ook b zeggen. Voor het bedrijven van corruptie moet men met z'n tweeën zijn. Als een politicus smeergeld aanneemt, is er toch altijd iemand die het hem of haar heeft aangeboden? Waarom laat de publieke opinie die iemand meestal buiten schot? Geldt voor, bijvoorbeeld, aannemers een andere fatsoenscode?

Er is ook het nieuwe fenomeen van het 'overlopen'. Dat mandatarissen vreemd gaan en zomaar naar een andere partij overstappen, ligt niet goed bij velen in de bevolking. Maar de burger moet weten wat hij wil. Wie applaudisseert voor de advocaten van de politieke herverkaveling, moet aanvaarden dat sommige verkozenen hun partij voor een andere inruilen. Men kan de zes, zeven partijen en partijtjes van vandaag niet tot een drietal grotere formaties laten versmelten als iedereen stijf op zijn plaats blijft zitten. Wel zou het van goede manieren getuigen als wie aan de stoelendans meedoet, zijn mandaat ter beschikking zou stellen. Halverwege het spel van kamp veranderen en het parlementair of gemeentelijk zitje meenemen, staat niet netjes.

Belangrijker is het verwijt dat de meeste politici van vandaag

bitter weinig beginselvastheid vertonen. Hun bereidheid om compromissen te sluiten zou een nooit geziene omvang aangenomen hebben. De afstand tussen woord en daad, tussen principes en vergelijk zou groter zijn dan ooit. Is dat werkelijk zo? Elke vergelijking met het verleden loopt mank. De zucht naar compromissen is niet van jaar tot jaar geregistreerd en in een mooie curve uitgetekend. Wat men wel kan zeggen, is dat de toegeeflijkheid van politici al veel vroeger voor felle beroering heeft gezorgd. Dat de leiding van de cvp in juli 1950 bereid was om de troonsafstand van Leopold III te aanvaarden, veroorzaakte bij de aanhang een ware revolte tegen de eigen voormannen. Enkelen van hen, waaronder Gaston Eyskens, zijn voor een interne 'rechtbank' verschenen. Een langdurig verblijf in de woestijn was hun straf. Hoe is er in Vlaanderen niet van verraad gesproken toen, in 1963, het vergelijk over de taalgrenskwestie te voorschijn kwam! En de capitulatie van de sp in de rakettenzaak stortte die partij in 1979 in een diepe crisis. Zo gaat dat in België. Het lijkt me daarom betwistbaar om de verregaande compromisgeneigdheid van de politici als een recent verschijnsel te bestempelen.

Het probleem blijft dus: er is verhevigde kritiek op de politici en toch kan men niet bewijzen dat deze mannen en vrouwen in doorsnee minder klasse of fatsoen hebben dan vroeger. Zij zijn over het algemeen niet dommer en ook niet corrupter. Wat is er dan wel aan de hand?

Maatschappelijke problemen worden nu meer dan vroeger aan de hand van rapporten ontdekt en beschreven. Dat is het werk van kabinetsleden, van medewerkers van studiediensten en van universitaire onderzoekers. Voor sommige politici zijn die wetenschappelijke en semi-wetenschappelijke nota's het voornaamste venster op de samenleving. Zo hebben zij vaak nog slechts een papieren contact met de realiteit. Welke politicus weet nog hoe armoede ruikt? Dat wil niet zeggen dat zij de burger schuwen. Het is goed mogelijk dat zij meer dan vroeger tussen de mensen komen. Daar gaat het niet om. Maar de complexiteit van de politieke arbeid dwingt hen veelal de werkelijkheid

langs de weg van hoogtechnische rapporten te benaderen. Soms lijkt het er zelfs op dat politici zich, met de hulp van hun onmiddellijke omgeving, in een vesting van cijfers en grafieken verschansen. De vervreemding die daarbij ontstaat, kan verre gaand zijn. Wilfried Martens heeft ons daarvan een treffend voorbeeld geleverd. Als premier beroemde hij er zich vaak op dat hij de wereld bekeek via het scherm van zijn Bistel-computer. Niets kon hem, bij wijze van spreken, ontgaan. Korte tijd na zijn vertrek uit de Wetstraat 16 moest hij wel toegeven dat een vijfdaags bezoek aan Somalië hem meer geleerd had over de problemen van de derde wereld dan twaalf jaar premierschap. Er is blijkbaar iets in het politieke ambt geslopen dat maatschappelijke blind- en doofheid veroorzaakt. Dat vergroot uiteraard de afstand tussen burger en politiek.

Men mag ook niet vergeten dat de codes waarop de democratie rust geen onveranderlijke gegevenheden zijn. Hun invulling is de laatste veertig, vijftig jaar aanzienlijk geëvolueerd. Het verslag over een in 1956 gehouden congres over 'de parlementaire democratie in België' laat dat goed zien. In de besluiten van die conferentie komt een merkwaardige omschrijving voor van wat de eigenschappen van een modelburger zijn. Naast een paar andere hoedanigheden is dat (en ik citeer nu letterlijk): 'afwezigheid van negatieve kritiek ten opzichte van de gezagsdragers'. Zo'n passieve definitie van wat een goed burgerschap moet zijn, is definitief opgeborgen. De lat wordt hoger gelegd. Bij een democratie hoort, zegt men nu, een flinke portie wantrouwen van de kant van de burgers. Uit dat alles vloeit de neiging voort om de politici met een veel strakkere gedragscode te confronteren. Zo wordt hun handelen vlugger dan voorheen als onbevredigend of onbehoorlijk ervaren. Dat kan de klachten over kwaliteitsverlies en politiek onfatsoen verklaren. (Wie zegt dat Theo Lefèvre, aan wie eertijds grote politieke gaven werden toegedicht, in de jaren negentig evenveel waardering zou oogsten? Ook Gaston Eyskens was een briljant politicus, maar zijn sfinxachtige omgang met de geschreven en audiovisuele pers zou nu ongetwijfeld hevige kritiek oproepen.) Er is ook langza-

merhand een internationale code inzake politiek fatsoen aan het groeien. Vooral de zuiveringen in Italië verwekken grensoverschrijdende echo's. Dat is te merken aan de gretigheid waarmee in ons land de terminologie van de 'propere handen' wordt overgenomen.

Een tussentijds besluit zou kunnen zijn dat niet zozeer de persoon van de politicus aan de basis van het grote ongenoegen ligt, maar wel de gedaanteverwisseling die zijn ambt ondergaat.

3. DE STAAT IN ONGENADE

Ook de staat is de kop van Jut. De klachten zijn bekend: via duizenden wetten dringt een bemoeizieke staat ons privé-leven binnen, zegt men. Zijn opdringerigheid verstoort ook de economie. Bovendien is het beslag dat de overheid op ons inkomen legt veel te hoog en op de koop toe leeft zij met een gat in haar hand. Ten slotte neemt de staat taken op zich die hij veel beter aan het particulier initiatief zou overlaten. De boodschap is duidelijk: minder staat betekent beter leven. Soms gaat men in deze diagnose heel ver, zoals Guy Verhofstadt in zijn Burgermanifesten. De belangrijkste breuklijn in de Belgische politiek is niet langer, schrijft hij, levensbeschouwelijk of sociaal-economisch van aard. Het gaat niet meer om een strijd tussen katholieken en vrijzinnigen of tussen vakbonden en patroons. De nieuwe vijandschap is er een tussen burger en staat.

Met zijn hymne aan de burger staat Verhofstadt zeker niet alleen. De laatste jaren is de wat ouderwetse term 'burgerschap' in heel West-Europa weer modieus geworden. Kijk naar Groot-Brittannië. Vanaf 1991 is burgerschap daar op een veelvoudige wijze in het publiek debat gekomen: een serie redactionele commentaren in *The Economist* en *The New Statesman*, het door de regering-Major gepubliceerde *Citizen's Charter* en het ambitieus

rapport van de officiële *Commission on Citizenship*. In Nederland heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 1992 twee studies gepubliceerd die dezelfde thematiek behandelen: *Eigentijds burgerschap* en *Burgerschap in praktijken*. Diezelfde Raad zette een equipe aan het werk die, ten behoeve van het onderwijs, een 'curriculum voor burgerschap' uitwerkt. Ook bij ons is er een opvallende heropleving van de termen 'burgerschap' en 'burger'. Wie zou er in 1975 of in 1980 aan gedacht hebben een Burgermanifest te schrijven, een 'partij van de burger' op te richten of een 'contract met de burger' voor te stellen? Er zit natuurlijk ook iets van een charme-operatie in. Noem de kiezer 'burger' en hij voelt zich opgewaardeerd. Maar toch, de opleving in de belangstelling voor de burger laat via een omweg zien dat de staat en alles wat ertoe gerekend wordt uit de gunst van velen is gevallen. Dat doet vermoeden dat het in het probleem van 'de kloof' om veel meer gaat dan om een ruzie tussen kiezers en verkozenen.

Het publieke debat over die diepere malaise verloopt vrij warrig. Dat komt omdat voor- en tegenstanders van twijfelachtige uitgangspunten vertrekken. Een eerste probleem is dat 'de staat' als sleutelbegrip precisie mist. Viseert men de nationale staat, een constructie uit de vorige eeuw die aan aantrekkingskracht inboet? Of gaat het, in België bijvoorbeeld, om de overheidsinstanties die op het gewestelijk niveau opereren? Of is 'de staat' ook het supranationaal bouwwerk dat vanuit Brussel de Europese gemeenschap bestuurt? Kiezen voor een definitie die al deze bestuurslagen omvat, is geen mirakeloplossing. Er duikt dan een nieuw probleem op. Waar liggen de grenzen van de staat? In nogal wat diagnoses werkt men met een te strakke tweedeling: aan de ene kant de staat, aan de andere kant alles wat tot de privé-sector behoort. Men doet alsof er tussen beide een haarscherpe grens te trekken is. Typerend voor de samenleving van de jaren tachtig en negentig is echter dat er tussen de publieke en de particuliere sector een overgangsgebied ligt dat kenmerken van de twee vertoont. In deze grijze zone bevinden zich, onder meer, de ondernemingen waarin de overheid parti-

cipeert. Dan zijn er de scholen, ziekenhuizen en sociaal-culturele instellingen die tot het privé-initiatief behoren, maar als onderaannemers voor de overheid optreden en door haar soms integraal worden gefinancierd. In bepaalde aspecten behoren zij tot de particuliere sector, in andere daarentegen zijn zij aangetrouwde familie van de staat. (Probeer maar eens aan een Amerikaans of Brits publiek uit te leggen dat de Katholieke Universiteit van Leuven, die voor 95% en meer van haar begroting rechtstreeks of onrechtstreeks op overheidsgeld is aangewezen, geen rijksuniversiteit is.) De omvang van de staat correct taxeren kan slechts als met al die mengvormen rekening gehouden wordt. En dan verliest de slogan 'minder staat, meer privé-initiatief' veel van zijn eenvoud en vanzelfsprekendheid. Betekent minder staat dan ook, bijvoorbeeld, minder geld voor het katholiek onderwijs of voor de socialistische ziekenfondsen? Kortom, de openbare sector is geen monoliet waarvan de omtrekken probleemloos te bepalen zijn.

De publieke en de privé-sector zijn, zeker in een land als België, geen gescheiden werelden. Zo ook verhouden 'staat' en 'vrije markt' zich meestal niet als vreemden, laat staan als vijanden. Op 18 maart 1993 schreef historicus Guy Vanthemsche in *De Standaard*: 'Integendeel, die vrije markt stond en staat steeds in relatie met een of andere vorm van overheidsoptreden, ook al in de 19de eeuw. Vergeet men niet dat de succesvolle industrialisering van de vs mede te danken is aan een volgehouden protectionistische politiek?'. In België is de uitbundige groei van het kapitalisme in het laatste kwartaal van de vorige eeuw niet los te zien van het repressief optreden van de staat tegenover de arbeiders. Japan, Singapore, Zuid-Korea en andere Aziatische success story's van kapitalistische signatuur zijn hedendaagse voorbeelden van het gelukkige huwelijk tussen een vrije-markteconomie en een sterke staat. Opnieuw Vanthemsche: 'We zien dat de staat structureel een essentieel kader is voor de werking van de vrije markt en dat beide, in het kapitalisme, onverbrekkelijk verbonden zijn. Er bestaat geen vrije markt zonder staat en zonder staatsoptreden'. Wie in zijn dia-

gnose dit gegeven negeert, bouwt zijn maatschappijprojecten op los zand.

Een ander probleem is de ambiguïteit in de omgang met de staat. In zijn *Het ultieme transfer* laat Hugo De Ridder de hoofdfiguur zeggen dat er in elke mens twee burgers schuilgaan, de burger-belastingbetaler en de burger-consument. De ene komt voortdurend in conflict met de andere: als belastingbetaler scheldt de burger op de hoge fiscaliteit en het potverteren van de staat; als consument van overheidsgoederen blijft hij alsmear meer vragen. Enquêtes hier en in het buitenland bevestigen wat Hugo De Ridder schrijft: in hun verhouding tot de staat demonstreren nogal wat burgers een lichte vorm van schizofrenie. Er is, zo zeggen zij, veel te veel staat. Maar tegelijkertijd schuiven zij de overheid voortdurend taken toe, die nog méér staat vergen. Het volstaat te grasduinen in de lezersrubrieken van onze kranten. Na elk weekeinde met jonge verkeersdoden, bijvoorbeeld, klinkt de luide roep om meer staat: de overheid moet veiliger wegen aanleggen, meer rijkswachters en politie de straat opsturen en de hardrijders strenger straffen. Wat Guy Verhofstadt via zijn tweede Burgermanifest, *De weg naar politieke vernieuwing*, op de agenda van de overheid inschrijft (de verloederde leefomgeving, de onveiligheid in onze grote steden en agglomeraties, de gerechtelijke achterstand, de manke werking van het justitieapparaat) vraagt niet om minder, maar juist om meer staat. Die tweeslachtigheid tref je ook aan bij mensen die beter zouden moeten weten. Ik denk hier ook aan sommige beoefenaars van vrije beroepen. Vele artsen, advocaten en notarissen hebben geen goed woord over voor de staat. Maar in zekere zin leven zij bij de gratie van diezelfde staat: hij beschermt hun professioneel monopolie – waar is hier de vrije markt? – en reserveert voor hen, zeker in het geval van de meeste artsen, een flink pak van het belastinggeld. Er is hier ongetwijfeld sprake van selectieve verontwaardiging over het gedrag van de overheid.

Dubbelzinnigheid kleurt ook de meer academische geschriften over macht en omvang van de staat. Aan de ene kant zijn er historici, sociologen en politologen die hem als een krachtige ko-

los beschrijven. Zo zei de Nederlandse historicus Kossmann in een interview in *Vrij Nederland*: 'De hedendaagse staat van bij ons is in alle opzichten veel machtiger dan de meest absolutistische koning of keizer uit de achttiende eeuw'. Het is niet te verwonderen dat sommigen die reus met wantrouwen bekijken. Aan de andere kant is er de literatuur waarin de machteloosheid van de staat onderstreept wordt. Men wijst dan op de komst van multinationale ondernemingen die zich naast en soms zelfs boven de staat plaatsen, op de uitholling van zijn geweldmonopolie door misdaadorganisaties, op de verlamme invloed van de gevestigde drukkinggroepen. Het ziet er dus naar uit dat de staat vandaag een Januskop heeft: soms machtig, soms machteloos. Dat zorgt voor grote verwarring, ook in de geesten van vele burgers.

Over de crisis van de staat circuleren dubieuze diagnoses. Dat is niet verwonderlijk. De staat is als gegeven bijzonder wazig geworden. Zijn grenzen vervagen. De opkomst van supranationale instanties is daar niet vreemd aan. Maar er is ook geen duidelijke waterscheiding meer tussen het privé- en het openbaar domein. Het is bijgevolg erg moeilijk om een scherp beeld te vervaardigen van wat sommigen de ziekte van de westerse staat noemen. In hoofdstuk twee zal dat probleem daarom opnieuw op de agenda staan.

* *
*

Wat van de jaren negentig al achter ons ligt, wordt door velen ervaren als een abrupte breuk met het verleden. In de literatuur over 'de kloof' is dat goed te merken. In die diagnoses is er evenwel te weinig oog voor wat er aan continuïteit steekt in de verhouding tussen kiezers en verkozenen. Dat beide groepen in gescheiden werelden leven is niet van recente datum. Eenzelfde bedenking is te maken bij de verhalen over de snelle neergang van de politieke zeden. Veel van wat als nieuw overkomt, is eigenlijk al jaren onderweg. Met analyses die het verleden miskennen, komt men niet ver genoeg. Toch is niet alles al eens eerder gezien. In het gedrag van talloze burgers zijn kenmerken binnengeslopen die voorheen afwezig waren. Die kleurwijzigingen zijn in dit eerste hoofdstuk beschreven: weerbaarheid en voorwaardelijk engagement bij de enen, een regelrechte vlucht uit de politiek bij vele anderen. Ook het ambt van politicus is in beweging gekomen. Is er dan toch sprake van veranderingen in de politiek? Ja, zegt hoofdstuk twee, en ze reiken veel dieper dan over het algemeen wordt gedacht.

Het botert niet tussen burgers en bewindslui. De vraag rijst wat de vele ruzies kan verklaren. Bij het zoeken naar een antwoord is het van belang de politiek niet als een gesloten systeem te beschouwen. Men moet haar bekijken in haar wisselwerking met de belendende percelen. Wat elders gebeurt, beïnvloedt het handelen van politici en burgers. Ieder van ons is immers ook in zijn politiek gedrag kind van zijn tijd en van zijn omgeving. Zo is er het effect van wat de westerse economieën overkomt. Er is niet alleen de recessie en haar negatieve invloed op de koopkracht. Indringender zijn de gevolgen van de desindustrialisering. Het besef dat vele arbeidsplaatsen wellicht voorgoed verloren zijn gegaan, tast het vertrouwen in de toekomst aan. Vrees, twijfel en ontredde ring waaien van de huiskamer naar de politiek over. Bij sommigen verwekt dat opstandigheid en politieke vechtlust, bij anderen afkeer en ontmoediging. Ook de ontwikkelingen in Oost- en Centraal-Europa wegen op het politieke klimaat. De oorlog in ex-Joegoslavië en de migratiegolf die vanuit het oosten en het zuiden op gang is gekomen, veroorzaken op hun beurt angst en onzekerheid. Het einde van de communistische regimes doet bovendien, geheel onverwachts trouwens, de kritiek op onze politici aanzwellen. Vroeger zweeg men vaak over wat er hier misging, uit schrik dat protest de westerse democratieën zou verzwakken. Per slot van rekening zat aan de andere kant van het ijzeren gordijn de bruine beer op zo'n verzwakking te wachten. Die aarzelingen zijn afgenomen.

Het effect van die ontwikkelingen wordt versterkt door krachten die op een heel ander niveau aan het werk zijn. Individualisering is er één van. Het vervangen, in tal van levenssferen, van het bevel door het overleg is een tweede evolutie. Beide veranderen zij op diepgaande wijze de maatschappelijke omgeving waarin de burger zijn weg moet zoeken. De politiek volgt die trends niet of nauwelijks. Het is alsof twee werelden, onder invloed van elementen die sterker zijn dan zichzelf, ongewild van elkaar wegdrijven.

Individualisering

De maatschappelijke omgeving werkt voor elke mens als een planbureau. Sociale herkomst, geslacht, de buurt waarin men opgroeit trekken de paden waarlangs wij onze stappen zetten. Op ieder moment ligt een script met opgelegde gedragspatronen klaar. Zo is het altijd en voor iedereen geweest. Meisjes uit een arbeidersgezin, bijvoorbeeld, kregen te maken met de leerkracht die het verder studeren afraadde, met de woede van de ouders als de dochter niet wilde weten van een snit- en naadopleiding, met de wegen van volgzzaamheid die echtgenoot en schoonouders uittekenden. Het viel niet mee om de soms zichtbare, soms onzichtbare hand van de regisseurs te negeren. Daar is de laatste twintig, dertig jaar enige verandering in gekomen. Vertrouwde standaardscenario's voor het gedrag nemen af in kracht. Parallel daaraan groeien de mogelijkheden voor het individu om een levensloop te ontwikkelen die nauwer aansluit bij zijn particuliere visies, wensen en verlangens. Die evolutie is de hedendaagse sociologie niet ontgaan. Zij heeft haar met de term 'individualisering' bedacht en is op zoek gegaan naar wat die ommekeer veroorzaakt. De aandacht is daarbij hoofdzakelijk gevallen op de werelden van arbeid en gezin.

Arbeid programmeert het leven minder dan voorheen

Wijk en werkplaats waren decennialang de biotopen waar een gemeenschappelijke levensstijl kon groeien: hoe solidariteit getoond wordt, hoe men zich kleedt en woont, hoe men de kinderen opvoedt, hoe er gefeest en getreurd wordt. Beide verliezen nu geleidelijk die functie. Daarmee verzwakt een belangrijke bron van dwingende regieaanduidingen voor het individu.

De woonwijken aan de groene rand van de stad zijn ofwel gemengd van samenstelling, ofwel louter slaapplekken waar een gemeenschapsleven achterwege blijft. Ook de arbeidersbuurten zijn verwaterd. Ik neem het verhaal van de Antwerpse Seefhoek als voorbeeld.

Tussen de beide wereldoorlogen was de Seefhoek een homogene, levenskrachtige arbeidersbuurt, geografisch te onderscheiden van de betere buurtwijken van de stad. Er was, vooral in het noorden van de wijk, heel wat economische activiteit, gericht op de haven. Voorts was er een bloeiende middenstand. De arbeiders werkten hoofdzakelijk in de haven en waren relatief welvarend. De wijk was, en is trouwens nog altijd, een van de volkrijkste van de stad.

In het verleden werd er een voorbeeldig net van sociale voorzieningen uitgebouwd. Er waren heel wat scholen en bibliotheken. Het is geen toeval dat 'de Vredekring', het muziekkorps uit de buurt, zich met haar 110 jaar de oudste socialistische fanfare van Europa mag noemen. Als eerste in Antwerpen beschikte de wijk over een zwembad en over sociale woningbouw.

De Seefhoekenaar was trots op zijn wijk: was men niet rijk, men voelde zich toch niet minder dan de andere Antwerpenaren.

Vanaf de jaren vijftig is het met de wijk bergaf beginnen te gaan. De economische activiteit en de werkgelegenheid in de op de haven afgestemde bedrijven kenden een gevoelige achteruitgang toen het zwaartepunt van de haven zich verder naar het noorden verplaatste. Later ondervond ook de middenstand hiervan de terugslag. Het woningpatrimonium takelde af en de wijk die er nu grijs en treurig bij ligt, verloor zijn aantrekkingskracht. De wat welvarendere arbeidersgezinnen verhuisden naar de groene voorsteden. Hun plaats werd ingenomen door kansarmen: werklozen, mensen die van het bestaansminimum leven, migranten. Bovendien trekt de Seefhoek marginalen aan

uit wijken, die voor hen na sanering niet meer betaalbaar zijn. Van de oorspronkelijke bevolking van de Seefhoek blijven vooral de ouderen over. Zij zien de teloorgang van hun wijk met lede ogen aan. Dat werkt erg ontmoedigend zodat ook het groepsgevoelen, dat zo typisch was voor de wijk, wegwijnt.' (uit een getuigenis van Seefhoek-bewoners)

Meer nog dan de wijk heeft de werkplaats, die andere biotoop, betekenis verloren. De reden: de arbeid zelf kan minder dan vroeger regisseur van het leven zijn. Het beslag dat arbeid op de mens legt, is afgenomen. Er wordt langer school gelopen en vroeger met pensioen gegaan. De werkweek is korter, de vakantie langer. Er is de verbreiding van de deeltijdse job. Alleen daarom al programmeert de arbeid het leven veel minder dan voorheen. Tegelijkertijd ontstaan keuzemogelijkheden die eertijds ontbraken. De opmars van flexibele werktijden nodigt de mens uit om tot een meer geïndividualiseerde dagordening te komen. De micro-elektronica maakt binnenkort voor velen de werkplaats overbodig en voert de thuisarbeid weer in. Een bediende zal zelf kunnen beslissen op welk moment van de dag (of de nacht) hij of zij thuis, via een modem, de opdrachten van de werkgever uitvoert. In de plaats van een onbeweeglijke *nine-to-five job* komt een schier oneindige verscheidenheid aan individuele programma's.

De arbeid als grendel op de tijd van het individu wijkt dus terug. Dat gooit deuren open die voorheen hoogstens op een kier stonden. Daarnaast is er het verruimde aanbod aan soorten arbeid. Er zijn de vele hybride vormen die tussen werkloosheid en volledige tewerkstelling liggen: interimarbeid, seizoenarbeid, ingroei- en uitgroei banen, jongerenstages, duobanen... Ploegen- en nachtarbeid worden toegankelijk voor grotere aantallen werknemers, vrouwen inclusief. In de grijze zone tussen zwartwerk en witwerk krioelt het van bonte arbeidsposities. Die ontwikkeling is ook voelbaar in het arbeidsrecht: de oude contractuele grenzen zijn poreus geworden. Wat is een arbeider, wat een bediende? Wie is zelfstandige, wie loontrekkende? Ook in een loopbaan zitten nu vaak spoorwisselingen. Tal van variaties

in de uitbouw van een carrière zijn vandaag mogelijk geworden. Die flexibiliteit wordt zelfs als een weg naar het succes gezien.

Vaste, betaalde arbeid is altijd al de pijler geweest waarrond de levensloop van velen is opgebouwd. Hij verdeelt het leven in drie fasen. Er is de tijd die aan het werken voorafgaat en voor een groot stuk, via onderwijs en opleiding, een proloog is op de arbeid. De derde episode vangt aan als de tweede, het actieve en werkende bestaan, eindigt. Zo was het leven tot voor kort op quasi-onwrikbare wijze verkaveld. Door de wet beschermde grenspalen (de schoolplicht tot 18 jaar, het pensioen op 65 jaar) bakenden de drie fasen af. Veranderingen in de wereld van de arbeid verstoren deze constructie. De behoefte aan opleiding doordringt het werkend leven. Permanente vorming laat bijgevolg de scheidingslijn tussen fase één en twee vervagen. Ook de overgang van arbeid naar rust is onscherp geworden. De leeftijd waarop mensen uit het economisch-actief leven stappen, varieert veel meer dan vroeger. En prepensioen, brugpensioen en uitgroei baan spreiden de oversteek over meerdere jaren.

Het gezin: meerkeuzemogelijkheden nemen toe

De arbeid als leverancier van standaardgedrag verliest aan betekenis. In dezelfde richting gaan bepaalde ontwikkelingen in de sfeer van het gezin. Ook hier is het aanbod van gedragsmodellen toegenomen. Ongehuwd samenwonen, LAT-relaties, ongehuwd moederschap, homofiele huwelijken zijn sociaal en zelfs juridisch aanvaard of zullen het in de nabije toekomst vermoedelijk worden. Binnen het koppel is het traditionele rollenpatroon aan het vervagen en dat opent alternatieven voor man en vrouw. Vooral rond de positie van de vrouw is de beweging opvallend. Als echtgenote en moeder is haar levensloop altijd al in aanzienlijke mate geprogrammeerd geweest. Nu kan het anders. De komst van geboortepanning laat toe te kiezen of, wanneer en hoeveel kinderen men wil. Daarnaast is er de verlenging van de levensverwachting. Vrouwen worden gemiddeld tachtig jaar oud. Wie kinderen heeft, is iets over de vijftig als die het huis verlaten. Op dat moment heeft de vrouw nog zo'n dertig jaar te-

goed. Dat is een tweede leven dat zij grotendeels zelf plannen kan. Daarnaast is de markt van onderwijs en arbeid voor vele vrouwen opengegaan. Voortgezette studie en, vooral het opnemen van een job scheppen bij de uitbouw van een levensloop meerkeuzemogelijkheden die vroeger ontbraken. Weliswaar konden de vrouwen eerst alleen toegang krijgen tot opleidingen en beroepen die niet als louter mannelijk golden. Zelfs dat is aan het veranderen. Ten slotte is ook het verwerven van een eigen inkomen niet onbelangrijk: het vergroot de kansen om in allerlei situaties een eigen weg te gaan.

'Elk individu is zijn eigen planbureau'

De strenge regie-aanwijzingen die de wereld van arbeid en gezin uitstuurden, vervagen. Tegelijkertijd vallen ook andere grendels weg. De ontkerkelijking heeft de priester als regisseur van menselijk handelen naar de achtergrond gedrongen. Kledij is niet langer stands-, leeftijds- of geslachtsgebonden. Monopolies op het stuk van consumptie zijn opengebroken. De prijzige wagen, de vakantie in Spanje, het wekelijkse tennisuurtje zijn niet langer het voorrecht van enkelen. Zij staan bij velen op het menu. De verbreiding van het kopen op krediet is daar uiteraard niet vreemd aan. Te dure merken (uurwerken, handtassen, parfums...) worden nagemaakt, zodat zelfs die schone schijn voor de meeste mensen bereikbaar is.

In een aantal sectoren van de economie wordt met soepelheid op deze algemene trend ingespeeld. De auto, de banklening, de hifi-installatie worden via het mengen van tientallen opties als het ware gepersonaliseerd. Er liggen in de betere krantenwinkel meer dan duizend tijdschriften voor evenveel hobby's en smaken. De kabeltelevisie levert ook een goede illustratie. Bij ons biedt zij nu, naast een twintigtal algemene zenders, speciale kanalen aan: music television, een sportzender, een filmnet, een kinderkanal, een nieuwszender, een kunstnet... In de Verenigde Staten zijn experimenten aan de gang met kabelsystemen die vijfhonderd kanalen omvatten. Het zappen en de videorecorder verhogen nog het vermogen van de kijker om naar eigen smaak

aan zijn informatie en ontspanning te komen.

Men kan wat in dit verband aan de universiteiten gebeurt als voorbeeld, zelfs als metafoor voor deze ontwikkeling nemen. Meer en meer studenten bricoleren, onder applaus van de universitaire overheid, een sterk geïndividualiseerd vakkenpakket. In de Leuvense derde licentie rechten – mijn werkveld – kiezen de studenten nu uit meer dan zeshonderd verschillende vakken, waaronder ook vele uit buitenlandse programma's. Wat zich aan de universiteiten voordoet is interessant omdat het ook wijst op de invloed van factoren die hier nog niet besproken zijn. Dat honderden studenten in de derde licentie rechten een individueel studiemenu samenstellen is, organisatorisch gezien, maar mogelijk geworden na de introductie van de computer en de vereiste software. Technologische ontwikkelingen werken, met andere woorden, de individualisering in de hand. Een tweede element is het opengooien van de grenzen en de daarmee verbonden groei in de mobiliteit van mensen. De Europese eenmaking heeft via het Erasmus-uitwisselingsprogramma de cursussen van verafgelegen universiteiten in het bereik gebracht. Studenten kunnen nu bij de opmaak van hun programma ook in het buitenland gaan 'winkelen'.

Individualisering is een proces dat over twee sporen loopt. Aan de ene kant scheppen technologische innovaties de mogelijkheden om uniforme, gesloten leefpatronen te vervangen door min of meer open ruimtes. Tegelijkertijd groeit bij velen de verwachting dat die vervanging ook daadwerkelijk zal plaatsgrijpen. Er ontstaat, met andere woorden, een cultuur waarin het bestaan van die open ruimtes als een verworvenheid wordt beschouwd. Economie, onderwijs, media en politiek worden als gevolg daarvan geconfronteerd met de vraag om de meerkeuzemogelijkheden te verruimen. Technologie en cultuur gaan elkaar dan, in een soort kettingreactie, wederzijds versterken.

De keerzijde

Individualisering betekent erosie van uniforme gedragspatronen. In vele restaurants van het leven is de dagschotel ver-

vangen door het eten à la carte. De Duitse socioloog Beck, bij wiens boek *Risk Society* (1992) ik voor deze passage te rade ben gegaan, interpreteert deze evolutie als een *Freisetzung*, een vrijmaking van het individu. Beperkingen in het uitzetten van een eigen traject zijn in aantal verminderd. Keuzemogelijkheden zijn in de plaats van versperringen gekomen. Wie kan daar nu tegen zijn?

Deze ontwikkeling heeft evenwel ook andere, meer problematische gevolgen. Wijk en werkplaats, gezin en familie hebben decennialang het individu aan vaste scenario's gebonden. Dat was soms een bron van ergernis. Maar opgelegde routes bieden ook een zeker comfort. Zij hebben zoals alle grenzen twee gezichten: zij leggen beperkingen op en bieden tegelijkertijd bescherming. Wijk en werkplaats, gezin en familie waren ook broedplaatsen van solidariteit en bijstand. Lossere banden met deze regisseurs leiden op materieel vlak tot een nieuw soort kwetsbaarheid. Ongehuwd moederschap, een LAT-relatie en echtscheiding bevrijden de vrouw weliswaar van de voorspelbare levensloop die het traditionele huwelijk gewoonlijk meebracht. Tegelijkertijd echter valt de garantie weg van een levenslange bescherming door de echtgenoot. Ook de ontsnapping uit de klassegebondenheid houdt het gevaar in dat men, in geval van nood, alleen staat.

Er is nog iets anders. Nu de mens zijn levensloop zelf meer kan (of moet) uitstippelen, verschuift de verantwoordelijkheid. Zij verhuist in hoge mate naar het kiezende individu. Op een colloquium in Leuven (23 februari 1994) zei de Nederlandse ethicus Ten Have, in verband met de kansen die de nieuwe voortplantingstechnologieën bieden: 'Nu de technologie beschikbaar is, lijkt het aanmeten van een houding dat dingen je overkomen, niet meer goed verdedigbaar. Er ligt immers, of je wilt of niet, een groot aantal vragen ter verantwoording klaar: Wel of geen kind? Hoeveel kinderen? Welke afstand tussen de kinderen? Op welke leeftijd kinderen krijgen? Wat voor kinderen? Wel of geen echo tijdens de zwangerschap? Waar bevallen? Wat voor bevalingsmethode? Wel of geen pijnstilling tijdens de bevalling? Op

welke moment bevallen?' De schuld kan, als er wat misgaat of als een keuze verkeerd blijkt te zijn, minder dan vroeger op God of op de natuur, op het gezin of op de samenleving gelegd worden. Ook falen wordt dus een zaak van het individu. Deze vorm van responsabilisering, met de daaraan gehechte risico's, zal ongetwijfeld tot psychische en sociale problemen leiden.

Opgelegde gedragspatronen kneden niet alleen dat wat wij doen. Zij leveren ook een stuk van de gietvorm waarin onze identiteit tot stand komt. De vraag 'wie ben ik?' ligt voor een groot gedeelte beantwoord in de rollen die onze omgeving ons oplegt. Wat de maatschappij een vader, een arbeider of een katholiek aan modelgedrag voorschrijft, vormt als het ware een spiegel waarin het individu 'zichzelf ziet'. Als deze rollen vervagen, zoals dat in de wereld van arbeid en gezin aan het gebeuren is, geeft de spiegel geen scherp beeld meer. Het gevolg daarvan is een open of sluimerende identiteitscrisis. Voor een antwoord op de vraag 'wie ben ik?' moet het individu dan op zoek gaan naar nieuwe spiegels. Eén route loopt over de identificatie met een ethnische gemeenschap. Het kan geen toeval zijn dat juist vandaag zovelen, ook in West-Europa, een met anderen gedeelde moedertaal, cultuur, godsdienst of verleden als bouwstenen voor de (re-)constructie van een identiteit gaan gebruiken. Mediabeelden en reclameboodschappen, zo schrijft Rudi Laermans, openen een tweede weg. Zij reiken elementen van een *life-style* aan die qua werking doen denken aan wat eertijds vanuit de arbeiders- of burgerijcultuur op het individu afkwam. Toch, zegt hij, lijkt er een verschil te zijn met vroeger: wat de commerciële cultuur predikt, wordt niet als dwingende gedragsmodellen, maar als suggesties ervaren. Bovendien is het aanbod zo verscheiden dat een geïndividualiseerde keuze mogelijk blijft. Maar het is wel zeker dat de signalen die popidolen, tv-makers en de populaire pers uitsturen, elementen leveren voor het antwoord op de 'wie ben ik?'-vraag.

Er komt ook een nieuw soort sociale ongelijkheid opzetten. Individualisering betekent dat mensen meer kunnen (of meer moeten) uitzoeken welke weg zij gaan. Trefzeker kiezen is een

uitermate belangrijk element aan het worden. De sociale vaardigheden die men daarvoor nodig heeft, zijn niet iedereen gegeven. Ook scholing is cruciaal. Voor bepaalde jongeren, aan wie voortgezet onderwijs is voorbijgegaan, gelden juist daarom aanzienlijke vrijheidsbelemmeringen. En vele opties zijn alleen bereikbaar voor wie ze kan betalen, wat dan weer het belang van goed en vast werk onderlijnt. Wie slecht scoort op de arbeidsmarkt, kan veelal niet genieten van de nieuw geboden vrijheid. De vrijmaking, die met individualisering gepaard gaat, produceert bijgevolg winnaars en verliezers. Beck wijst er wel op dat deze hedendaagse vorm van sociale ongelijkheid minder klassegebonden is dan men denken zou. Een argument voor die stelling vindt hij in de verbreiding van werkloosheid. Geen enkele groep in de samenleving, schrijft hij, is immuun voor het virus van het jobverlies, ook ingenieurs en managers niet. Die visie is fel aangevochten. Werkzekerheid, zegt men dan, hangt nog altijd in sterke mate af van de opleiding die iemand gehad heeft. En onderwijskansen zijn wel, zij het misschien minder dan vroeger, klassegebonden. Hoe het ook weze, werkloosheid sluit vele deuren die door de individualisering zijn opengezet. Dat veroorzaakt een dubbelzinnigheid waarvan de gevolgen nog niet te overzien zijn. Arbeid en inkomen uit arbeid zijn schaars aan het worden, precies op het moment dat een hele nieuwe wereld opengaat, althans voor wie over voldoende financiële slagkracht beschikt. Zo'n contrast is een bijna onuitputtelijke bron van frustraties.

Er rest een laatste vraag. Is de *Freisetzung* zo reel als Beck het ziet? Er is het vermoeden dat arbeid en gezin als regisseurs vervangen zijn door andere leveranciers van uniforme gedragspatronen. Laermans spreekt van de tirannie van de lichaamscultuur. Ik citeer: 'Werken aan je imago is een sociale plicht geworden. En je imago moet naadloos aansluiten op het heersende model van jeugdigheid en slankheid.' Hij is wel niet zeker of deze contraintes even fors zijn als arbeid en gezin dat voorheen waren. Maar er is meer. Sociologen weten dat hoe ingewikkelder een samenleving is, hoe kwetsbaarder ze wordt en dus hoe

meer controle er nodig is. Een complexe maatschappij als de onze kan zich maar bitter weinig risicogedrag veroorloven. In een wegverkeer waarin niet enkele, maar vele duizenden auto's betrokken zijn, is rigide regulering van het rijgedrag onvermijdelijk. Anders is het onheil niet te overzien. Zo is dat ook in het sociaal verkeer. Het domein van de gezondheidszorg levert in dat verband overtuigend bewijsmateriaal. Om die sector betaalbaar te houden is, meer dan vroeger, controle op risicogedrag vereist. Gezonde voeding, matig drinken, stoppen met roken komen niet vanzelf. Ook campagnes in de media volstaan niet. Vaak is interventie door een externe instantie noodzakelijk en meestal is het de staat die deze stap zet. Het rookverbod in openbare gebouwen is één uiting van een nieuw type van sociale disciplineren. Trouwens, ook in de privé-sector is de behoefte aan scrupuleuze controle fel toegenomen. Waar staan de meeste camera's? In overheidsinstellingen? Het is niet zeker. In een ultramodern bankgebouw dat in het Leuvense is neergezet, heeft elke werknemer een sleutel waarmee hij of zij toegang heeft tot bepaalde ruimtes. Deze sleutel-met-chip registreert wie waar wanneer binnen- of buitengaat.

Sinds Foucault weten we, schrijft de Duitse socioloog Claus Offe in *Contradictions of the Welfare State* (1984), dat vele menselijke activiteiten, die een halve eeuw geleden tot de intieme privésfeer behoorden, nu het voorwerp zijn van surveillantie en regulering. Er is hier dus sprake van twee uiteenlopende ontwikkelingen. In de microwerelden waarin de mens zich beweegt, zorgt de individualisering als dominante trend voor een ontmanteling van vele vaste gedragspatronen. Dat is zo in het gezin, op het werk, in de winkel en op school. Aan de andere kant neemt de behoefte aan controle en strikte sturing toe. Je kan niet het een hebben zonder het ander. Dat moet wel tot problemen leiden.

In het gezin en op school, in de parochie en in het verenigingsleven is de omgang tussen individuen vandaag meer dan vroeger gebaseerd op overleg. Er wordt minder bevolen en meer onderhandeld. Dictaten worden frequenter vervangen door afspraken. Dat is niet alleen vaker een feit, het gaat ook bij velen om een verwachting. Elke ouder, elke leerkracht weet daarvan mee te spreken.

Deze ontwikkeling is niet los te zien van de trend naar individualisering. Als de programmatie van de levensloop verschuift van de collectiviteit naar het individu, verliest het gedrag veel van zijn voorspelbaarheid. De routes die mensen volgen, zijn dikwijls niet langer vooraf in kaart gebracht. Dat geeft problemen. In een gezin, bijvoorbeeld, gaan man en vrouw en kinderen meer dan vroeger hun eigen weg. Niet meer alleen de loopbaan van de man weegt op de relaties in het gezin, maar ook die van de vrouw. Voor hun ontspanning of hun naschoolse vorming volgen de gezinsleden meer dan voorheen uiteenlopende trajecten. Hun dagindeling gaat daardoor grote verschillen vertonen. Zo ontstaat een acute behoefte aan overleg en onderhandeling. Er is nood aan beraad over de (her)verdeling van de gezinstaken om elke partner voldoende bewegingsruimte te garanderen. Of over hoe de tijdsplanning van de ene af te stemmen is op die van de andere. Beck spreekt in dit verband van de komst van het 'genegocieerde gezin': via allerlei afspraken wordt het samenleven tussen man en vrouw, tussen ouders en kinderen georganiseerd. Het alternatief is chaos. Bij de objectieve behoefte aan overleg voegt zich als vanzelf een culturele verwachting, namelijk dat elke partner bereid is om tot samenspraak te komen. Ook buiten het gezin, in de grotere verbanden tussen mensen, veroorzaakt individualisering een coördinatieprobleem. Ik ontleen uit *De zittende klasse* (1992) van de Nederlandse socioloog Schuyt een metafoor die goed aangeeft wat er op het spel staat. Schuyt gebruikt het verschijnsel van de filevorming op een autosnelweg om uit te leggen hoe een samenleving

functioneert, hoe deeltjes (de individuele chauffeur) het geheel (de file) voortbrengen. Dezelfde metafoor laat ook zien hoe individualisering zonder nieuwe vormen van overleg en coördinatie uitloopt op chaos, hoe geïndividualiseerde mobiliteit ('mijn auto, mijn vrijheid') kan uitmonden op stilstaand verkeer ('mijn auto, mijn onvrijheid').

De opmars van de 'genegocieerde samenleving' – als feit en als verwachting – ligt niet alleen aan de gevolgen van de individualisering. Er is, los daarvan, in de tweede helft van de twintigste eeuw een overlegcultuur tot ontwikkeling gekomen. Veelal is dat nauw verbonden met de uitzaaiing van democratiecodes. De gedachte dat afspraken te verkiezen zijn boven dictaten heeft zich vanuit de politiek over andere sectoren verspreid. Dat is goed zichtbaar aan de universiteit. Over tal van zaken die vroeger bij bevel aan de studenten werden opgelegd, wordt nu eerst onderhandeld. Maar de overlegcultuur laat zich ook in andere omstandigheden voelen. Zo zijn pogingen aan de gang om bij de behandeling van sommige delicten dader en slachtoffer met elkaar te laten onderhandelen. Er zijn aanwijzingen dat een dergelijke manier van werken in bepaalde gevallen voor slachtoffer, dader en maatschappij nuttiger is dan een klassiek strafproces. Zelfs in het bedrijfsmanagement dringt de gedachte door dat praten beter is dan bevelen.

Overleven in een genegocieerde samenleving gaat niet vanzelf. Er zijn sociale vaardigheden voor nodig die voorheen van minder belang waren. Assertiviteit, het verdedigen van je eigen plannen in het overleg met anderen, is er één van. Het is geen toeval dat de laatste jaren allerlei vormen van training in psychische weerbaarheid in het leven zijn geroepen. Ik schreef al dat individualisering nieuwe ongelijkheid veroorzaakt. Dat is ook het geval met de overgang van een bevelshuishouding naar een onderhandelingshuishouding (de termen zijn van de Nederlandse socioloog De Swaan). Ook hier zijn er winnaars en verliezers. Als docent stel ik vast dat het steeds hetzelfde type van studenten is dat komt onderhandelen over een examenregeling of over de behaalde score. Zij zijn verbaal aan de sterke kant,

weten een goed pleidooi op te zetten, aarzelen niet om – zij het op een subtiële manier – druk uit te oefenen en omzeilen de ombudsman die officieel voor dat soort problemen is aangesteld. Twintig, dertig jaar geleden was zo'n vorm van onderhandelen ondenkbaar. De universiteit was nog te veel aan autoritaire gezagsverhoudingen gebonden. Nu het wel kan, zie ik hoe bijlange niet iedereen ervan profiteert.

Terug naar de kloof tussen burger en politiek

Individualisering, de erosie van uniforme gedragsregels, laat het politiek systeem niet ongemoeid. Vele misverstanden die de verhouding tussen burger en bewindslui verzuren, vinden in deze ontwikkeling hun oorsprong. Ook de verwachting dat de overheid zich zal voegen naar de cultuur van het overleg zorgt voor spanningen.

De politieke gevolgen van de individualisering

Politiek gedrag is lange tijd als het ware geprogrammeerd geweest. Opvoeding en sociale controle zorgden ervoor dat in een katholiek gezin beide ouders en de kinderen de weg van het katholiek organisatieleven insloegen: dezelfde partij, dezelfde vakbond, hetzelfde ziekenfonds, dezelfde krant. Aan socialistische zijde was het niet anders. Dit quasi-automatisme is de politieke variant van de opgelegde levensloop waarover ik het al gehad heb. Een sluitend systeem is het weliswaar nooit geweest. Nu en dan sprong iemand uit de band of liep een hele groep naar een andere zuil over. Maar zoiets bleef een wat ongewone gebeurtenis.

De cirkel is nu doorbroken. Sommige leveranciers van standaardgedrag zijn verzwakt. De ontkerkelijking, bijvoorbeeld, brengt mee dat minder mensen dan voorheen beïnvloed kunnen worden door de politieke standpunten van bisschoppen en priesters. Wijk en werkplaats zijn eveneens als bronnen van politieke correctheid veel van hun kracht verloren. Dat is een

eerste motor van verandering. Gewenning is een tweede factor. Als mensen in tal van omstandigheden – op school, in de bank, voor hun ontspanning – tot gepersonaliseerde keuzes kunnen komen, dan willen zij dat ook op het politieke vlak zo doen. Dan schuwen zij eenrichtingsverkeer. Dat is wat eerder in dit hoofdstuk als een culturele verwachting is beschreven. Het mixen van politieke en levensbeschouwelijke ingrediënten tot een eigen cocktail is daarvan het resultaat: stemmen voor het Vlaams Blok, ABVV-gesyndiceerd zijn, de kinderen naar een katholieke school sturen en *Het Laatste Nieuws* als huisblad nemen. In het politiek gedrag maakt monogamie dus plaats voor polygamie. Op het vlak van de opinies is het niet anders. De maatschappijvisie van velen ziet er uit als een lappendeken. Ik citeer journalist Yves Desmet die in het tijdschrift *Vlaanderen Morgen* (1994-2) schrijft: 'Op één avond tijd achtereenvolgens het migrantenstandpunt van het Vlaams Blok, de ecotaks van Agalev en de sociale zekerheid à la Verhofstadt steunen, wordt niet eens als contradictorisch ervaren.' Keuzes liggen ook niet voor lang vast. Zij evolueren mee met de belangen die men meent te hebben en met de wijzigingen in het aanbod.

Voor vele politieke organisaties is individualisering een nachtmerrie. Zij zorgt voor verrassingen bij wetgevende en syndicale verkiezingen. Wat uit de stembus komt, is veel minder voorspelbaar dan vroeger, precies omdat er vaker gependeld wordt tussen twee of drie partijen en omdat er soms op het allerlaatste moment een keuze gemaakt wordt. Dat verklaart ook waarom opiniepeilers het al enige tijd zo kwaad hebben. Het gebeurt ook meer en meer dat de kiezers een cryptisch, nauwelijks interpreteerbaar signaal afleveren. Individualisering verzwakt bovendien de slagkracht van politieke organisaties. Het mobiliseren van mensen is er niet gemakkelijker op geworden. Individualisering en duurzaam engagement gaan immers niet samen. Dat ligt, onder meer, aan het mengen van politieke en levensbeschouwelijke keuzes. Wie socialistisch gesyndiceerd is, *Het Laatste Nieuws* leest en zijn kinderen naar een katholieke school stuurt, ontvangt tegenstrijdige signalen. Dat stimuleert de

bereidheid niet om aan politieke actie te doen. Hoe anders was het, bijvoorbeeld, tijdens de schoolstrijd van de jaren vijftig. Een katholiek gezin werd door zijn cvp, zijn acv, Christelijke Mutualiteit, jeugdbeweging, krant, Davidsfonds, clerus en leerkrachten opgeroepen om te vechten voor de vrije school. De impulsen waren alle dragers van dezelfde boodschap. Dat is vandaag niet meer zo. Politieke acties zien er daarom anders uit dan in het verleden. Zij gaan uit van allianties tussen groepen van uiteenlopende pluimage. Het verzet dat in bepaalde sectoren tegen de ecotaks is gevoerd, ligt in die lijn: vakbonden en patroons samen tegen de milieubeweging. In Vlaanderen vindt het Vlaams Blok zijn medestanders in arbeiderswijken. Ook het Reaganisme en Thatcherisme waren op van die ongewone bondgenootschappen gebouwd. En er zijn er meer van die aard op komst. Zulke coalities zijn ook erg vluchtig, want gesteund op één enkel thema of rond een tijdelijk samenvallen van belangen. De tijd van bewegingen die honderd jaar worden, lijkt daarom definitief voorbij te zijn. Te verwachten is een ononderbroken komen en gaan van actiegroepen die in een losvast verband met elkaar en met delen van de publieke opinie op het beleid inwerken.

Individualisering zet ook het overheidsapparaat onder druk. Velen willen zo weinig mogelijk inmenging bij de planning van hun levensloop. Zij vragen daarom van de staat onthechting: minder regels en regeltjes, minder opgelegde gedragsmodellen. Tegelijkertijd verwachten de mensen voorzieningen die op hun individuele maat gesneden zijn. Want ook hier speelt de gewenning. De particuliere dienstensector en zelfs de socio-culturele organisaties hebben hun aanbod zo gediversifieerd dat aan persoonlijke wensen in grote mate tegemoetgekomen wordt. Waarom zou dat anders moeten zijn in de verhouding tussen burger en overheid, denkt men. Maar zo eenvoudig is het ook weer niet. Noodgedwongen werken overheidsdiensten vaak met bureaucratische, dit is voor iedereen geldende regels. Hun plooibaarheid in de richting van klantvriendelijkheid, van een geïndividualiseerd aanbod, is derhalve beperkt. Zo ontstaat een pijnlijk misverstand dat mede aan de basis ligt van de opstand tegen

of de vlucht uit de politiek. Misschien zit hier ook een verklaring voor het blijvend succes van het politiek dienstbetoon: het is voor burger en verkozenen een middel om problemen en hun oplossing toch enigszins te personaliseren.

In het sociaal beleid zorgt individualisering voor nog andere moeilijkheden. Bij de toewijzing van vergoedingen en voorzieningen zijn standaardcategorien als de ouderen, de gezinshoofden, de gehuwde vrouwen altijd uitermate belangrijk geweest. Hun gebruiksgemak was groot: zij lieten toe op een als rechtvaardig en als handig ervaren wijze de vruchten van de verzorgingsstaat te verdelen. Maar die noties verliezen geleidelijk hun inhoud en betekenis. Individualisering brengt talloze schakeringen aan in wat tot nog toe als min of meer homogene groepen van burgers werd beschouwd. Op welke leeftijd behoort men tot 'de ouderen'? Wie is er 'gezinshoofd' of 'kostwinner' en wie niet? Omdat individuen en koppels persoonlijke keuzes kunnen maken, wijzigen zij voortdurend de parameters waarmee het sociaal beleid werkt. Individualisering vermindert bijgevolg de maakbaarheid van een samenleving. Bovendien draaien vele voorzieningen van de verzorgingsstaat nog op de veronderstelling dat mensen in hun leven normale, voorspelbare routes volgen: studeren, werken, huwen, kinderen krijgen enzovoort. Sociale bescherming is op de hypothese van 'normaliteit' gevestigd. Maar steeds meer individuen komen vrijwillig of gedwongen in half-half situaties terecht: zij hebben werk, maar slechts deeltijds of in interimjobs; zij hebben kinderen, maar zijn niet gehuwd; zij zijn vaders, maar hebben bepaalde gezinstaken van de moeders overgenomen; zij zijn vijftigers, maar reeds met pensioen. Een sociaal beleid dat met de oude categorien werkt, beweegt zich daarom stilaan in een imaginaire wereld. Formulieren en formules verliezen hun band met de realiteit. Wat hier gebeurt, is medeverantwoordelijk voor de verkoeling in de relaties tussen overheid en bevolking. De agenda van de bewindslui en hun ambtenaren wijkt immers af van wat tot de ervaringswereld van de burgers behoort. Dat is een van de diepere oorzaken van 'de kloof'.

Individualisering verstoort het politiek systeem op een nog andere wijze. Politiek in België rust van oudsher op het zoeken naar consensus. Een van de belangrijkste instrumenten in die speurtocht naar het verlossende compromis ligt in wat in het buitenland de Belgische rekenkunde wordt genoemd: zoveel overheidsgeld voor de katholieken, zoveel voor de vrijzinnigen, zoveel voor de bedienden, zoveel voor de landbouwers enzovoort. Een goede dosering in de distributie van subsidies over de verschillende partijen en belangengroepen kon wonderen doen. Maar die weegschaal is ontregeld. Er is nu zo'n grote verscheidenheid in, bijvoorbeeld, het katholiek-zijn dat de notie nog nauwelijks voor politiek telwerk in aanmerking komt.

Er is dus een vervelend virus in de software van het politiek bestel geslopen. Dat ontgaat de politici uiteraard niet. In hun diagnoses heeft de individualisering stilaan een plaats gekregen. Sommigen vertonen daarbij echter de neiging om, gedreven door morele verontwaardiging, te spreken van een 'nieuw egoïsme'. Die boodschap zit in nogal wat uitspraken van Vlaamse socialist en van het ACW, de christelijke arbeidersbeweging. Wie de zaak zo interpreteert, heeft geen oog voor de maatschappelijke omwentelingen waarmee zij verbonden is. Dat kan nooit adequate maatregelen opleveren. Bij Agalev zijn enigszins andere geluiden te horen. In het *manifest voor politieke herbebossing* van Mieke Vogels en Jos Geysels en in congresstukken is er aandacht voor het surplus aan vrijheid dat individualisering kan teweegbrengen. Maar toch valt ook hier de klemtoon op de ontsporingen in die ontwikkeling: de angstige eenzaamheid, het ieder-voor-zich, het bekrompen 'ik eerst'. En dan zijn er de geschriften van Guy Verhofstadt. De VLD-voorman is er als geen ander in geslaagd om de gevoelsmatige component van de individualisering onder woorden te brengen: de drang om de levensloop zelf te plannen, de ergernis over de bemoeizucht van de overheid. Dat een partijvoorzitter een maatschappelijke onderstroom in politieke termen omzet en er een omstandig beleidsplan aan koppelt, is op zich een pluspunt. Daarmee kan iets

van de kortsluiting tussen de *civil society* en de politieke sector weggewerkt worden. Maar Verhofstadt gaat in sommige van zijn voorstellen wel erg ver. In zijn eerste Burgermanifest wijdt hij een volle paragraaf aan het recht om uit de staat te stappen. Is dat de ultieme *Freisetzung*? De burger zou (en ik citeer nu letterlijk): 'de mogelijkheid moeten krijgen vitale kwesties zoals het onderwijs voor zijn kinderen, zijn oude dag of zijn gezondheid, te vrijwaren zonder tussenkomst van de staat en de politiek' (einde citaat). Dat zou inhouden dat die burger geen belastingen meer betaalt voor, bijvoorbeeld, gezondheidszorg en onderwijs en de klus op eigen krachten klaart. Er zitten aan dat voorstel twee kanten: één, de burger houdt een gedeelte van zijn nu verschuldigd belastinggeld voor zich; twee, met dat uitgespaarde geld en zonder dat ie last heeft van allerlei regels en regeltjes zorgt de uit de staat gestapte burger zelf voor wat hij aan gezondheidszorg, opleiding enzovoort nodig heeft. 'Uit de staat stappen' zoals de VLD-voorzitter dat ziet, roept echter vele vragen op. Ik maak abstractie van de politiek-ethische kant van de zaak, van de vraag of het wenselijk is dat sommigen eenzijdig het 'contract met de staat' mogen verbreken. Het gaat om iets anders. In een samenleving als de onze is elk individu met tientallen draden verbonden aan zijn omgeving, ook de omgeving in haar politieke dimensie. Overleven kan maar als die band niet verbroken wordt. Inzake gezondheidszorg kunnen de meeste burgers het, zo lijkt me, niet zonder tussenkomst van de gemeenschap rooien, tenzij zij het geld hebben om onder de paraplu van de beste particuliere verzekeringsmaatschappijen te gaan staan. En is het voor het individu mogelijk sommige verbindingen met de staat door te knippen en andere intact te laten? Kan men, wat dat betreft, een beetje zwanger zijn? Eigenlijk rijst hier zelfs een merkwaardige contradictie. Individualisering, zei ik al, laat de mens toe gedeeltelijk te ontsnappen aan de uniforme regieaanduidingen van wijk en werkplaats, gezin en familie. Tegelijkertijd veroorzaakt die loskoppeling een nieuwe kwetsbaarheid: de solidariteit verzwakt en dus ook de garantie van bijstand in donkere dagen. In die zin is er nog meer dan

vroeger behoefte aan een vangnet als de verzorgingsstaat. Deze paradox in een maatschappijproject verwerken zal voor geen enkele politieke partij of beweging gemakkelijk zijn.

Op een heel ander vlak is er wel een koppeling tussen politiek en individualisering op komst. Het verbindingsstuk wordt geleverd door de nieuwe computer-, informatie- en communicatietechnologie. In de politiek zijn vooral *direct* en *electronic mail*, *instant-polling*, *computer-assisted telephone interviewing*, teletekst en videotex, on-line databanken en interactieve televisie van belang. Voor die technieken is de label 'de nieuwe media' bedacht. Over hun effecten op de politiek verscheen eind 1992 in Nederland een boek met als titel *Orwell of Athene? Democratie en informatiesamenleving*. Ik maak er dankbaar gebruik van.

De nieuwe media verschillen op tal van punten van de oude, van de geschreven en de audiovisuele pers. Twee ervan vallen op. De snelheid waarmee informatie verzameld en verspreid kan worden, ligt veel hoger. En er is interactie tussen zender en ontvanger. Dankzij deze twee karakteristieken is de bruikbaarheid van de nieuwe media in de politiek zeer groot. Politici beschikken nu in beginsel over de mogelijkheid om de kiezers op een uitermate gepersonaliseerde wijze te benaderen. Aan de ene kant zijn er de databanken waarin een enorme hoeveelheid informatie over de bevolking is opgeslagen. Voortdurend laten wij persoonsgegevens achter: wij telefoneren, betalen met een bankkaart of met een 'getrouwheidskaart', doen mee aan een krantenwedstrijd, en bestellen iets bij een postorderbedrijf. Daarnaast zijn er de databestanden die overheidsinstanties samenstellen. Niet de politiek, maar de burger wordt een glazen huis. Politici, die deze gegevensbanken ontginnen, kunnen bij wijze van spreken elke burger over zijn eigen problemen en belangen aanspreken. Een *direct mailing* met een gepersonaliseerde boodschap is, in termen van politieke marketing, het ideale antwoord op de individualisering. Hoe ver dat kan gaan hebben Depla en Schalken in *Orwell of Athene?* gedemonstreerd aan de hand van een stukje science fiction. Zij beschrijven de campagne van de man die in het jaar 2000 de

Amerikaanse presidentsverkiezingen wint. Ik neem een paar passages uit hun verhaal over.

'In de campagne van Jordan werd bijvoorbeeld zeer veel geld geïnvesteerd in het zogenaamde JEP-project (*Jordan Electronic Panel-project*). In alle staten werd aan enkele duizenden burgers een computer inclusief modem verstrekt. Deze burgers kregen periodiek enkele vragen over actuele issues voorgelegd. Daarnaast konden zij aangeven welke politieke onderwerpen de voorafgaande week met familie, vrienden of kennissen waren besproken. Door de koppeling van de computers aan een netwerk konden de antwoorden van de respondenten snel door Jordans medewerkers worden verwerkt. Zo kon men direct inspelen op verschuivende trends in de publieke opinie. Jordan had daarbij een belangrijk voordeel op de traditionele partijen, die ook opinie-peilingen organiseerden. Hij droeg namelijk niet de last van een partij-programma en van gevoeligheden bij delen van de traditionele achterban. Jordan was daardoor meer dan de andere kandidaten, in staat om direct en adequaat te reageren op veranderende opvattingen van het Amerikaanse electoraat.

Daarnaast had het campagne-team van Jordan electorale profielen ontwikkeld. Deze kwamen tot stand op grond van een aantal sociaal-economische, culturele en politieke achtergrond-variabelen zoals opleidingsgraad, werkloosheidscijfers, leeftijdsopbouw, urbanisatiegraad, politieke stempatronen en vormen van vrijetijdsbestedingen. Voor elk profiel werd een aparte videoband ontwikkeld. Vervolgens werd een databestand opgebouwd door de aankoop van verschillende adressenlijsten, waardoor onder andere een overzicht van vakbondsleden, kerkelijken, leden van sportclubs en donateurs van milieu-organisaties werd verkregen. Door de koppeling van verschillende adressenlijsten ontstonden er profielen, die 'naadloos' pasten op een van de videobanden van Jordan. Vele Amerikanen ontvingen tijdens de verkiezingscampagne een band die aansloot bij de eigen leefwereld en opvattingen. Zo werd voor de oudere Amerikanen in de zuidelijke staten een band opgenomen waarin de nadruk lag op de arbeidsmoraal in Jordan's carrière, terwijl op de band voor de zwarte jongeren in de oostelijke staten de nadruk lag op het succes van de *slumkid* Jordan. Aan iedere electorale groep werd dus een 'specifieke Jordan' gepresenteerd. Op deze manier lukt het Jordan steun te verwerven van zeer uiteenlo-

pende electorale groepen. Jordan toonde zich hiermee een kundig makelaar in meerderheden.

Als geen ander heeft Jordan voorts gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de satelliet biedt voor een succesvolle campagne. Iedere dag maakte Jordan een aantal opnamen voor afzonderlijke Amerikaanse staten waarin aandacht werd besteed aan enkele actuele ontwikkelingen. Zo werd in een uitzending voor Texas aandacht geschonken aan de gevolgen van de derde oliecrisis, terwijl in een opname voor New Jersey de criminaliteit aan de kaak werd gesteld. Via de satelliet werden deze opnamen naar de afzonderlijke staten gezonden. De lokale televisiestations, gericht op verkiezingsnieuws over de eigen staat, berichten hierdoor regelmatig over de standpunten van Jordan. Zonder zijn hoofdkwartier in Chicago te verlaten kon Jordan op deze manier het politieke nieuws in de afzonderlijke staten domineren. Daarnaast gebruikte Jordan de satelliet om in contact te treden met het electoraat in de verschillende staten. Dankzij dit nieuwe medium kon hij uit zijn werkkamer een half uur lang vragen beantwoorden van kijkers van een televisiestation in Alaska. Vervolgens werd contact gelegd met een lokale omroep in Florida. Op deze manier was Jordan in staat om op één dag met kiezers uit verschillende delen van Amerika te communiceren.'

De nieuwe media kunnen het politieke landschap drastisch veranderen. Een politicus als Jordan is niet langer afhankelijk van een partijapparaat of van bevriende drukkingsgroepen. Hij hangt evenmin af van de goodwill van journalisten omdat hij zich rechtstreeks tot de kiezers richt. In *Orwell of Athene?* maken Van den Donk en Tops de vergelijking met het lot van de buurtwinkel die plaats moet maken voor het elektronisch shoppen. Er zijn nog andere slachtoffers. De ideologie is er één van. Vergaande personalisering van politieke boodschappen komt in de plaats van een op de hele gemeenschap gericht project.

De overheid en de cultuur van het overleg

Wetten, decreten, koninklijke besluiten, ministeriële omzendbrieven, bestuursnota's – de instrumenten bij uitstek van een bevelshuishouding – blijven de verhoudingen tussen burger en overheid regeren. Vaak kan het niet anders. Dat wekt ergernis

bij de bevolking. Vanuit de ervaringen in het gezin, de school en het verenigingsleven wordt verwacht dat ook de politieke gezagsdragers en hun ambtenaren het overleg verkiezen boven het bevel. Er is hier dus sprake van twee werelden, die niet in dezelfde richting evolueren. Als de Burgermanifesten van Guy Verhofstadt aanslaan, dan is het omdat zij ook deze evolutie in treffende termen hebben verwoord. De boze burger waarover Verhofstadt spreekt, is de man of de vrouw die het blaffen van de ambtenaar en de mandementen van de minister niet langer neemt. De reacties lopen uiteen. Sommige mensen keren de politiek gedegoûteerd de rug toe. Anderen worden lastig en bijten terug. In beide gevallen groeit de kloof tussen kiezer en verkozenen, tussen burger en overheid.

De stille revolutie die zich in een gedeelte van de bevolking voltrekt, brengt nogal wat politici in verwarring. Soms reageren zij op een wat klagende, moraliserende toon.

Een treffend voorbeeld daarvan vond ik in de briefwisseling tussen burgemeester Vansina van Leuven en een actiegroep uit het naburige Kerkom. Eind 1992 was het bericht gekomen dat Interleuven, een intercommunale die voor de huisvuilverwerking instaat, van plan was in Kerkom een stort van zo'n 55 hectaren aan te leggen. Er kwam verzet van de plaatselijke bevolking. Dat lokte bij de Leuvense burgemeester het verwijt uit dat de inwoners van het geviseerde dorp uit eigenbelang handelden. Een actiegroep, die ondertussen vele honderden mensen had gemobiliseerd, vroeg Vansina om uitleg. Uit het antwoord van deze politicus licht ik de volgende passages: 'Ik weet niet of het zin heeft om met gepassioneerde actieleiders te argumenteren.(...) Ik heb geen lessen te ontvangen van opgezepte actievoerders.(...) Mogelijk zult U nog aan andere zaken moeten wennen? Ja, aan waarden als altruïsme, moed, solidariteit, verantwoordelijkheidszin; dat kent U nog niet. U bent gewend aan egoïsme, geroep en geschreeuw, contestatie, zelfgenoegzaamheid, scheldpartijen, afbraak.'

Niet elke politicus staat zo verkrampt tegenover de verwachtingen die de cultuur van het overleg opwekt. Maar dat hun allen een mentale reconversie te wachten staat, valt niet te ontken-

nen. Anders wordt de kloof onoverbrugbaar. Van Gaston Eyskens wordt gezegd dat een van zijn lijfspreuken luidde: 'never complain, never explain'. In de jaren negentig is het eerste deel van dit adagium pertinentier dan ooit. Het andere echter geldt niet meer: politici zullen nu veel vaker dan vroeger te maken krijgen met hardnekkige vragen om uitleg en verantwoording.

Toch ruilen politieke gezagsdragers en overheid al hier en daar het bevel in voor de onderhandeling. Soms worden zij daartoe met harde hand gedwongen. Actiegroepen breken nu en dan letterlijk in de politieke besluitvorming binnen. Zij 'bezoeken', bijvoorbeeld, een minister thuis en verkrijgen zo het overleg dat hun langs officiële weg geweigerd was. Of zij komen onaangekondigd en onuitgenodigd naar een vergadering van een partijbureau. Ook individueel stappen mensen, die zich door de overheid tekortgedaan voelen, meer dan vroeger naar de Raad van State of naar andere rechtbanken. Zij vechten dan een lokale belasting, een ocmw-beslissing of een benoemingsbesluit van een minister aan. Met een beroep op zo'n scheidsrechtelijk college dwingen zij de politieke gezagsdragers minstens tot het verantwoorden van een bevel. De overheid speelt, noodgedwongen, op die trend in: het is geen toeval dat juist de laatste jaren, via de formule van het kortgeding, het beroep op de Raad van State doeltreffender is gemaakt.

Nu en dan zet de overheid zelf de stap naar aanpassing. De verspreiding van de ombudsformule (in steden als Antwerpen, in ministeriële departementen of parastatale instellingen) is daar een voorbeeld van. Een ombudsdienst is een plaats waar, met de hulp van een bemiddelaar, het onderhandelen tussen burger en overheid vergemakkelijkt wordt. In de brochure waarin de ombudsman van de Vlaamse Gemeenschap zich voorstelt, staat te lezen: 'Als ombudsman is het mijn taak om de veelbesproken kloof tussen de overheid en de burger te helpen overbruggen. Dat is echter alleen maar mogelijk als die overheid zich klantvriendelijk opstelt, een open beleid voert en bereid is aandachtig te luisteren naar problemen en klachten.' Ook de wet van 29 juli 1991 die voor de overheid de motiveringsplicht invoert, ligt in

die lijn. Ik citeer uit de memorie van toelichting: 'De bestuurde wordt door de motivering niet alleen in kennis gesteld van de redenen die ten grondslag liggen aan de bestuurshandeling, maar hij krijgt bovendien de mogelijkheid om met kennis van zaken *een gesprek aan te gaan met het bestuur* dat de handeling heeft verricht ten einde de beslissing eventueel om te buigen. (...) Voor het bestuur heeft de motivering tot gevolg dat de betrekkingen met de bestuurden vlotter verlopen en dat het zich *meer op zijn overtuigingskracht dan op dwangmiddelen* kan verlaten' (mijn cursivering).

In twee opzichten had de overheid zich al eerder aan een traditie van onderhandelen gebonden. De stap ging echter, zo blijkt, niet ver genoeg. Jaren geleden zijn in een aantal sectoren, waaronder het sociaal-economisch beleid en de gezondheidszorg, overleginstanties in het leven geroepen. Daar praat de overheid met vakbonden en patroonsorganisaties, met ziekenfondsen en artsensyndicaten. Maar blijkbaar vinden nogal wat burgers zoiets onvoldoende. In het gesprek met de overheid wordt immers slechts een kleine, soms niet eens verkozen, elite betrokken. Bovendien zijn sommige van die organisaties zelf nog niet doordrongen van een overlegcultuur. De ziekenfondsen, bijvoorbeeld, laten hun leden nooit aan het woord. De schertsvertoning van de in mei 1993 gehouden mutualistische 'verkiezingen' heeft daar uiteraard niets aan veranderd. In het begin van de jaren zeventig leek op een tweede vlak een overlegtraditie te ontstaan. Nationaal en, meer nog, op gemeentelijk niveau zijn talloze adviesraden opgericht. Daarmee was het terrein geëffend om het overlegmodel op een bredere basis te vestigen. Maar het is vaak anders gelopen. Vele raden zijn het slachtoffer geworden van politisering of vleugellam gemaakt door een weerbarstige overheid.

Burgers en bewindslui ruziën. Zij doen dat meer dan vroeger. De oorzaken daarvan zijn veelvoudig. De economische neergang in het Westen en de onvoorziene gevolgen van het einde van de Koude Oorlog verwekken problemen waarop de overheid in de ogen van velen te traag en te zwak reageert. Dat

brengt faalangst teweeg bij regeringen en parlementen. Maar even belangrijk is het feit dat de wereld van de burgers en die van de overheid van elkaar wegdrijven. Individualisering en de zucht naar een genegocieerd bestaan zijn daar verantwoordelijk voor. Dat alles doet me schrijven dat 'de kloof' niet met wat haastig bulldozerwerk te dichten zal zijn. Er zijn al stappen gezet om de politiek beter af te stemmen op de metamorfose die zich rond het individu voltrekt. Die aanpassingen laten reeds zien hoe ingrijpend de politiek daarbij van inhoud en vorm verandert.

Individualisering en de cultuur van het overleg zijn krachten die vanuit de diepten van de samenleving de politiek binnendringen. Maar ook aan de kant van de staat en van zijn vele bijhuizen rijzen problemen die de relatie tussen bevolking en overheid verzuren.

2. TUSSEN STAAT EN MARKT

Het vertrouwen in de staat en in alles wat ermee geassocieerd wordt, is in vrije val. Hoe komt dat? Er is een verklaring die me vooral op België van toepassing lijkt te zijn. Er heerst hier al lang een zeker wantrouwen tegenover centrale en lokale overheden. Dat was zo bij de katholieken. Zij hebben vanaf de negentiende eeuw de opmars van de moderne staat in meerdere opzichten als een bedreiging ervaren. Die wereldlijke overheid was een bron van ontkerstening, zei men, en bovendien knabbelde zij voortdurend aan de machtspositie van de kerkelijke hiërarchie. De socialisten van hun kant beschouwden de burgerlijke staat aanvankelijk als hun natuurlijke vijand. Beide bevolkingsgroepen hebben daarom met behulp van honderden bevriende organisaties *staatsvrije ruimten* gecreëerd: het katholiek onderwijs, de socialistische gezondheidszorg, katholieke sportverbonden, socialistische coöperatieven, katholieke bibliotheken, socialistische jeugdgroeperingen. Hier liggen oorsprong en betekenis van de verzuiling. Die staatsvrije ruimten waren een soort asielplaatsen waar men zich met lotgenoten kon afschermen tegen

een gulzige en opdringerige overheid. Daardoor verloor de staat veel van zijn dreiging en werd de vrees ervoor wat getemperd. In die toestand zijn grote veranderingen opgetreden. Want wat is er gebeurd? In den beginne maakte de aanwezigheid van katholieke scholen of socialistische poliklinieken verregaande staatsbemoeienis in onderwijs en gezondheidszorg grotendeels overbodig. Men kon het op eigen kracht wel rooien. Geleidelijk echter oversteeg de kostprijs van deze activiteiten de financiële draagkracht van de zuilverenigingen. Gezondheidszorg, bijvoorbeeld, werd te duur. Vele organisaties werden, zoals ik al eerder schreef, onderaannemers van de staat. Zij werken nu hoofdzakelijk met overheidsgeld. 'Baas in eigen huis en het huis ten laste van de gemeenschap' heet dat. Daardoor is de grens tussen zuilorganisaties en de publieke sector hier en daar erg dun geworden. De ziekenfondsen leveren kabinetsmedewerkers, de vakbonden komen tussen in de benoeming van overheidsambtenaren en met z'n allen participeren zij in het beheer van parastatale instellingen. De osmose gaat, met andere woorden, zeer ver. Vele burgers bekijken het ziekenfonds en de vakbond, bijvoorbeeld, gewoon als apparaten van de overheid. Gevolg: die organisaties verschijnen niet langer als bufferzones tussen de staat en de bevolking. Het oude wantrouwen wint dan weer veld.

Toch voldoet deze verklaring niet. Er is duidelijk meer aan de hand. Bovendien is de staat niet alleen in België in ongenade gevallen. De malaise is in zowat alle Westeuropese landen voelbaar.

De staat, een bedrijf-in-moeilijkheden

Voor een diepgaander diagnose levert de politieke wetenschap wel wat bruikbare instrumenten. De gezondheidstoestand van een bepaalde staat, zeggen de politologen, is af te lezen van twee barometers: zijn effectiviteit en zijn legitimiteit. *Effectiviteit* of doeltreffendheid heeft te maken met de realisatie van een aantal basisopdrachten (de veiligheid van de burgers verzekeren, de koop-

kracht beschermen, het recht op arbeid garanderen, de openbare gezondheid verzorgen, goedkoop onderwijs verstrekken...). Hier is de vraag: brengt de staat wat zijn burgers ervan verwachten? *Legitimiteit* van haar kant slaat op de interne moraal van het systeem. Vinden de burgers dat de principes en de gedragscodes die in de grondwet zijn neergelegd, door politici en rechters en ambtenaren nageleefd worden? Legitimiteit staat dus voor geloofwaardigheid. In vele westerse landen staan beide barometers op onweer.

Gedaalde slagkracht

Op het einde van de jaren zeventig zijn hier en in de buurlanden de eerste berichten verschenen over 'de vermoeide politiek'. Overal, zo luidde het, slinkt het prestatievermogen van regering, parlement en ambtenarij. Beoogde doelstellingen worden niet of nauwelijks gerealiseerd, nieuwe problemen worden niet aangepakt. De ziekte kreeg de naam 'eurosclerose', omdat zij zich in heel West-Europa had verspreid. Onmacht en besluiteloosheid in de aanpak van werkloosheid, openbare schuld, onveilige steden, gebrekkige opvang van vluchtelingen en migranten zijn de symptomen. Over de oorzaken van de aandoening is er verschil van mening. Een eerste, vaak gehoorde, verklaring wijst op de overbelasting waaronder vele regeringen gebukt gaan. De bevolking zou te veel en te ingewikkelde eisen stellen. Een tweede diagnose zegt: de apparatuur waarmee politici en ambtenaren (moeten) werken, laat hun niet toe een krachtiger en efficiënter beleid te ontwikkelen.

□ *Overvraging?*

De Westeuropese staat is vandaag te vergelijken met een vrachtwagen die te zwaar geladen wordt, zo luidt de eerste analyse. De overbelasting is deels kwantitatief, deels kwalitatief van aard.

Regering, parlement en overheidsdiensten krijgen, vooreerst, te veel opdrachten toegeschoven. Soms hebben zij dat aan zichzelf te danken. Zij hebben de laatste twintig, dertig jaar ver-

zuimd om de bevolking op de grenzen van de verzorgingsstaat te wijzen. Dat schept ruimte voor wat de cultuur van de grenzeloze verwachtingen is genoemd. Kolakowski, Pools filosoof en hoogleraar in Oxford, schreef daarover in *Journal of Democracy* (1990-1): 'We gaan er in het Westen van uit dat elk van ons in de toekomst meer van alles zal hebben en we geloven rotsvast dat we daar ook recht op hebben en dat de politiek ons dat moet en zal leveren'. In België komt daarbij dat het dienstbetoon, een erg belangrijk gegeven in onze politieke cultuur, het consumenisme van de kiezers heeft aangewakkerd. Los daarvan is er de werking van wat relatieve deprivatie wordt genoemd: niet wat ik heb, richt mijn verwachtingen, maar wat ik in vergelijking met anderen nog niet heb. En vergelijken kan ik beter dan vroeger. Daar zorgen de media wel voor. Trouwens, de constante stroom van reclameboodschappen in de kranten, op de radio en op de televisie scherpt de gevoelens van gemis nog aan. Vaak wordt van de overheid verwacht dat zij (mee) levert wat ontbreekt.

Op de koop toe zit er sleet op de instrumenten die ten behoeve van de openbare sector de dagelijkse stroom van eisen en verlangens moeten indijken. Elke staat werkt met 'sluiswachters'. Zij moeten vermijden dat de politieke machinerie kapotgaat aan overvraging. Dat doen zij – als alles goed gaat – door sommige vragen opzij te schuiven en door wat er rest aan claims in een beperkt aantal eisenbundels samen te brengen. Dat wordt 'reductie van complexiteit' genoemd. In een moderne democratie wordt vooral van de politieke partijen verwacht dat zij een stuk van deze taak op zich nemen. Maar partijen doen meer dan dat. Omdat zij bevolkingsgroepen met uiteenlopende belangen verenigen, zit er in hun bundelen van eisen ook al heel wat compromisvorming. Dat is goed te zien in de cvp. Zij moet de standpunten van drie, vier standen (acw, Boerenbond, ncmv...) verzoenen. In andere formaties gebeurt net hetzelfde, zij het op andere terreinen. In de Volksunie, bijvoorbeeld, leven vrijzinnigen en pratikerende katholieken onder één dak. Dat verplicht die partij om in bio-ethische kwesties al in termen van een vergelijk te spreken. Zo wordt ontmiijningswerk geleverd, waardoor de poli-

tieke agenda minder overladen is. Hoe gewichtig die taak is, valt te constateren nu de neergang van de traditionele partijen hun werk als sluiswachters aan kracht doet verliezen. Daardoor stromen veel meer eisen ongefilterd in de richting van regering, parlement en ambtenarij.

Kwantitatieve overvraging is er ten slotte ook in de financiële zin van het woord. Sommige aanspraken van de bevolking, bijvoorbeeld in de sector van de volksgezondheid, gaan de budgettaire mogelijkheden van de staat te boven. Dat alles verwekt ontgoocheling.

Kwalitatieve overvraging heeft niet te maken met het aantal opdrachten, maar met *de aard* ervan. Hier ligt het verband met wat eerder in dit hoofdstuk ter sprake kwam: de roep om een overheid die niet beveelt, maar onderhandelt en de vraag naar een geïndividualiseerd antwoord op de problemen van de burger. Dat zet ons politiek systeem onder sterke druk. Want de reconversie die voor een inwilliging van deze verlangens vandoen is, ligt grotendeels buiten het bereik van bewindslui en ambtenaren.

□ *Een ontoereikende apparatuur*

De publieke sector is als een vrachtwagen die een te zware last moet dragen. Tegelijkertijd kan de motor niet op volle toeren draaien. Daar zijn meerdere oorzaken voor te bedenken. Wildgroei is er één van. Interventie van de staat is, via de creatie van een overheidsdienst of langs juridische weg, in een groot aantal gevallen een succesformule gebleken. Door tussenkomst van lokale en nationale overheden in de sector van de huisvesting, bijvoorbeeld, is de woningnood bedwongen. Met wetten en koninklijke besluiten is de discriminatie van de vrouw op vele terreinen teruggedrongen. Zo zijn er vele voorbeelden te leveren. Men kan zeggen dat de overheid na verloop van tijd overmoedig is geworden. Een uitbreiding van de publieke sector was vaak het standaardantwoord op een nieuw probleem. De architectuur van de publieke sector oogt zoals die van een doorsnee stad in België. Wie in ons land per trein een stad bin-

nenrijdt, ziet hoe in de achtertuin van honderden huizen het ene schuurtje naast het andere is gebouwd, soms vijf à zes op een rij. Zo bouwen ook de politici instelling na instelling zonder af te breken wat verouderd is. Overmoed is er evengoed in het werken met wetten. Parlement, regering en ambtenarij zijn aan de ene kant te ambitieus. Zij willen te veel en te haastig regelen. Komt daarbij dat elke minister of staatssecretaris zoveel mogelijk wetten, decreten en koninklijke besluiten op zijn scorebord wil krijgen. Dat trekt de aandacht van de media, maakt indruk op de kiezer, maar leidt evenzeer tot een ongepaste woekering. Politici en ambtenaren zijn bovendien naïef in hun omgang met het recht. Een blind geloof in de kracht van de wet doet hen vergeten dat een rechtsregel zelden zijn doel integraal bereikt, en dan nog slechts als zijn inhoud en formulering aan strikte kwaliteitseisen voldoen. Er is ook verwaarlozing van het aanvaardingsprobleem. Wie recht een grote doeltreffendheid wil geven moet ervoor zorgen dat de rechtsregel verankerd kan worden in een sociale consensus. Dat negeren ligt aan de basis van een funeste kettingreactie: wetten die als onbillijk worden ervaren, lokken ontsnappingspogingen uit die dan weer door nieuwe rechtsregels gecounterd moeten worden.

Er speelt nog iets anders. In (onder andere) de sociaal-economische sector van de meeste Westeuropese staten is na de tweede wereldoorlog gekozen voor een stelsel van continu overleg tussen regering en belangengroepen. In de evolutie daarvan is een fase bereikt waarin enkele drukkingsgroepen in dat overleg een feitelijk monopolie hebben verworven. Ik citeer hier een passage uit mijn *De verzuiling voorbij*. Het stelsel 'werkt als een monopolyspel. Diverse belangengroepen hebben na jaren van overleg bepaalde plaatsen op het spelbord ingenomen. Vanuit deze posities ontstaan rechten op mandaten, benoemingen, erkenning, subsidies, zendtijd, invloed en prestige. Sommige pleinen, straten en huizen zijn als het ware definitief aan bepaalde machtsgroepen toegewezen. Ook de verkaveling van nieuw ontgonnen terreinen is aan strikte regels gebonden. De rechtvaardiging hiervan ligt vervat in de rituele frasen van de pacten: "ge-

waarborgde vertegenwoordiging van de erkende maatschappelijke stromingen”, “eerbiediging van de ideologische en filosofische strekkingen”, “respect voor de verscheidenheid van politieke visies”. Rond deze legitimatiegronden is een hele algebra ontwikkeld. Bedoeling is de ‘vertegenwoordiging van de maatschappelijke stromingen’ zo te berekenen dat de gevestigde organisaties er het best bij varen.(...) De overheid speelt in dit bondgenootschap met deze belangengroepen een eerder passieve rol: betalen en zwijgen. Het kon ook moeilijk anders: via infiltratie in de overheidsdiensten en in de ministeriële kabinetten hebben deze organisaties een gedeelte van de uitvoerende macht van binnenuit bezet. Zij hebben een flink stuk van de staat in vruchtgebruik genomen. Want bezitten doen ze hem niet, ze bezetten hem.’ Einde citaat. Een deel van de schuldenberg die op België weegt, is in deze context ontstaan. Maar het systeem leidt ook tot het werken met stereotiepe wegen van besluitvorming. Het zet de sociale dynamiek gevangen in de gouden kooi van pacts, akkoorden en arrangementen. Problemen die buiten het blikveld van de gevestigde belangengroepen liggen, blijven onaangeroerd. Oplossingen die niet in de standaardscenario’s voorkomen, krijgen weinig of geen kans. Voor de overheid is dat geen goede zaak. Zij wordt dan nauwelijks geprikkeld tot innoveren. In zo’n situatie veroudert het machinepark van een politiek bedrijf bijzonder snel.

Bovendien zat de economische conjunctuur de westerse staten de laatste jaren niet mee. Dat heeft nefaste gevolgen. Het inkomen uit belastingen, de brandstof waarop zij draaien, is in aanzienlijke mate gedaald. In België heeft dat de schuldopbouw, waarvan zopas sprake was, nog verhevigd en versneld.

Daarnaast zijn de overheidsdiensten ook het slachtoffer geworden van de ontsporingen die elke bureaucratie in haar genen meedraagt: gebrek aan soepelheid in de interpretatie van regels en reglementen, vertraagde reactie op nieuwe uitdagingen, inteelt in het personeelsbeleid.

Bedreigde geloofwaardigheid

De mensen van de politieke wetenschap weten dat een systeem dat aan effectiviteit inboet, na verloop van tijd ook zijn legitimiteit verliest. Het schrikwekkende voorbeeld hier is de Duitse Weimarrepubliek, die in 1933 als een rijpe vrucht in de handen van de nazi’s viel. Dit regime faalde op het stuk van de veiligheid, de koopkracht, de tewerkstelling en zoveel meer. Het gebrek aan slagkracht ondermijnde zijn geloofwaardigheid. Dat mogelijk verlies aan credibiliteit maakt reflectie over de factoren die het prestatievermogen van de westerse staten bedreigen, zoals de mogelijke overbelasting, zo vitaal. Van groot belang is daarbij wat mijn collega Mark Elchardus de sociale kracht van de taal noemt. Op een gegeven ogenblik drong het spreken over het falen van de staat overal door. De electorale successen van Thatcher markeerden de definitieve doorbraak van de anti-taal. Het débâcle van de staatssocialistische regimes in Oost- en Centraal-Europa heeft die gedachtenstroom uiteraard nog versterkt. Klagen over een vraatzuchtige overheid werd ook bij ons salonfähig. En de stelling dat er te veel staat is, wint aan realiteitswaarde naarmate er meer over gepraat wordt. Dat ligt in de lijn van wat sociologen al een halve eeuw verkondigen: *If men define situations as real, they become real in their consequences*. Toch is er meer aan de hand. Juist nu de publieke sector overstelpt wordt met vragen en opdrachten wordt op een pijnlijke wijze zichtbaar hoe ontoereikend en verouderd zijn werktuigen zijn. Zo’n contrast tast onvermijdelijk de geloofwaardigheid van de staat aan. Felle kritiek van de kant van de bevolking is dan het spontane gevolg.

De remedies

De staat is bij ons en bij onze buurlanden in problemen. Van diverse zijden wordt dan ook gereageerd. De aangereikte remedies verschillen nogal wat. Dat is niet verwonderlijk, want ook de diagnoses lopen uiteen. Voor de enen verzwakt de slagkracht

van de Westeuropese staat omdat de apparatuur waarmee politici en ambtenaren moeten werken, in tal van opzichten faalt. De therapie ligt dan voor de hand: moderniseer het 'machinepark' van de staat. Een tweede diagnose wijst hoofdzakelijk de overbelasting van de overheid als boosdoener aan. Die kwaal is deels het gevolg van vraaginflatie: de bevolking confronteert de bewindslui met te veel en te ingewikkelde eisen. Maar ook de overheid zelf overschat haar mogelijkheden. Daardoor is zij aan zwaarlijvigheid gaan lijden. Logischerwijze is het advies dan: rem de vraag naar overheidsingrijpen af en dwing de staat overtollig gewicht af te stoten.

Een tweede adem voor de staat?

De publieke sector kan zijn vitaliteit herwinnen. Dat is wat vooral sociaal-democratische kringen als antwoord op de crisis van de staat geven. In Vlaanderen is Louis Tobbacks *Afscheid van een stiefzoon*, in 1991 bij Kritak verschenen, een treffende exponent van deze stroming. De projecten die uit dit vertoog voortvloeien, zijn erg gevarieerd. Verwetenschappelijking van het beleid is er een van. Dat kan, bijvoorbeeld, door demografische ontwikkelingen sneller te registreren. Sleutelen aan het statuut van de ambtenaren is een ander voorstel. Verhoogde mobiliteit, de mensen aan het werk zetten waar ze het meest nodig zijn, moet de produktiviteit in de overheidsdiensten doen stijgen. Permanente bijscholing kan de staat betere, maar vooral meer gemotiveerde werknemers opleveren. Innovaties in de budgettering, een derde idee, moeten de middelen, waarover de overheid beschikt, meer punch geven. Politici en ambtenaren gaan vandaag de dag, constateert men, te weinig op zoek naar de maatregelen met het hoogste rendement. Dat kan veranderen als het werken met kosten-batenanalyses veralgemeend wordt. In dezelfde lijn liggen de plannen om continu alle overheidstaken te heroverwegen: wat dient behouden, wat komt er voor afschaffing in aanmerking? Verwijdering van het dorre hout komt nu al te zelden voor. Het gevolg is overgewicht en dat tast het prestatievermogen van de overheid aan. In de woorden van

Tobback: 'Wat te veel is verhindert immers dat de sociale, economische, ecologische of culturele rol van de staat maximaal benut wordt. Als je wil dat de staat zijn rol goed speelt, moet hij scherp staan, geen grammetje vet te veel hebben.' De meeste van deze voornemens zijn zowat overal in West-Europa te beluisteren. In België komt daar bovenop de vraag naar een depolitisering van het overheidsbedrijf: minder politieke benoemingen, snijden in de kabinetten, beperking van het politiek dienstbetoon.

De publieke sector meer slagkracht geven is één zaak. Daarnaast moet de overheid, schrijft Tobback, zich iedere dag verantwoorden voor wat ze doet en uitgeeft. De staat moet, met andere woorden, naast zijn doeltreffendheid ook zijn geloofwaardigheid terugwinnen.

Minder staat

De pleitbezorgers van de tweede therapie zijn niet onder één ideologische hoed te vangen. De oproep om de staat naar de *Weight Watchers* te sturen komt wel vooral uit liberale en centrum-rechtse hoek. Maar bepaalde plannen van de groenen liggen daar niet zo ver van af.

□ *Ascese*

Een onstuitbare stroom van eisen en verlangens vloeit in de richting van de politici en de ambtenarij. Sommige stemmen in het debat over de crisis van de staat zeggen dat maatregelen die deze stortvloed van claims aan de poorten van het politiek systeem willen tegenhouden, te laat komen. Het is veel interessanter om preventief te werken. Er is behoefte, zo luidt het dan, aan de bevordering van waarden die de mensen er toe aanzetten hun verwachtingen te temperen. In teksten van die strekking vallen woorden als 'soberheid' en 'zelfopgelegde discipline'. Bepaalde elementen uit het gedachtengoed van Agalev sluiten hier wonderwel bij aan. De 'economie van het genoeg' ('beter met minder') die Agalev in *Het groene verhaal* aanprijst, zal ook de druk op de overheid verlichten. In het manifest voor

politieke herbebossing, van de hand van Vogels en Geysels, zit een gelijkaardige boodschap. Zij zien de verschillen tussen materialisten en niet-materialisten als een nieuwe politieke breuklijn. De niet-materialisten, waar Agalev mee sympathiseert, promoten waarden zoals buurtsolidariteit, je kinderen zelf opvoeden, leven zonder luxe. Zo'n visie op mens en maatschappij bevrijdt niet alleen het individu, maar ook de overheid van heel wat stress.

□ *Filters*

De gedachte dat de bevolking spontaan zal bezuinigen op wat zij van de overheid verwacht, stuit hier en daar op scepticisme. Zo zitten mensen niet in elkaar, zegt men dan. Er is veeleer nood aan apparatuur die de eisen en verlangens op krachtige wijze filtert. Ik schreef al dat politieke partijen en drukkingsgroepen in beginsel zo'n activiteit (zouden moeten) ontwikkelen. Maar het is niet dat waarvoor hier wordt gepleit. Organisaties die belangen verdedigen, gaan niet neutraal genoeg te werk. Men moet eerder in de richting van de wetenschap kijken, luidt het. Zij kan op grond van objectief onderzoek bepalen welke verwachtingen realistisch en verantwoord zijn. Deze klok is vooral in de Verenigde Staten en in Groot-Brittannië, en minder in ons land, te beluisteren.

Dat is een wat naïeve visie. Wetenschap is zelden waardenvrij. En zelfs als zij zich zou losmaken van ideologische vooringenomenheid, dan nog zouden partijen en drukkingsgroepen nodig zijn om de criteria vast te leggen waarmee te meten valt wat verantwoord is en wat niet. Wetenschap kan filteren, maar kan dat nooit alleen.

□ *Minder staat, meer markt*

Overvraging van de overheid veroorzaakt grote problemen. Bestrijding van de vraagexpansie is juist daarom zo belangrijk. Toch volstaat dat niet, beweren sommigen. In de publieke sector zijn inflatoire krachten aan het werk geweest, die los staan van wat de bevolking van de overheid verwacht. De staat lijdt

door eigen eetzucht aan obesitas. Een vermageringskuur dringt zich bijgevolg op.

Men kan de vele voorstellen die in dat verband in omloop zijn, in een drietal categorieën onderbrengen. Ik som ze op in dalende orde van radicaliteit. Een eerste afslankingsoperatie gaat onder de naam *privatisering*. Dat houdt in dat taken die nu door de staat worden verricht aan de overheidsinvloed worden onttrokken en in privé-handen terecht komen. *Deregulering* is de verzamelnaam voor een tweede groep van projecten. Hier is het de bedoeling het overheidsrecht zo te wijzigen of in te krimpen dat de vrije-markteconomie minder juridische belemmeringen ondervindt. Een derde en minder drastische ingreep is de introductie van het profijtbeginsel in de overheidsdiensten (soms ook *responsabilisering* genoemd). In dat geval wordt in wezen niet geraakt aan de omvang van de staat, maar legt men de overheid de codes van het marktdenken op. Deze plannen zijn op één punt familie van elkaar: in alle drie de gevallen wil men een door de overheid gestuurde ordening geheel of gedeeltelijk vervangen door de spelregels van de vrije markt. Zij verschillen onderling wel door de afstand die ze daarbij willen afleggen. Privatisering gaat het verst: een activiteit, bijvoorbeeld de organisatie van het telefonisch verkeer, wordt in haar geheel of voor een belangrijk gedeelte overgebracht van het staatsdomein naar de privé-sector. Bij deregulering wordt diezelfde privé-sector 'bevrijd' van een aantal wetten en reglementen waarmee de overheid de markt aan banden heeft gelegd. Op die manier, door haar juridische bemoeienis met het economisch leven in te krimpen, schept de overheid een marktvriendelijker, ook ondernemingsvriendelijker klimaat. Want de wetten die voor ontmanteling in aanmerking komen zijn ingevoerd ter bescherming van de werknemer, van de consument, van het milieu en beperken zo de economische bewegingsvrijheid van de ondernemer. Het derde project uit deze reeks is het minst ingrijpend. Overheidsactiviteiten blijven waar ze zijn, maar ze worden via de invoering van het profijtbeginsel aan de spelregels van de markt onderworpen. Dat wil zeggen dat er voor overheidsdiensten be-

taald moet worden – voor wat hoort wat – en wel in die mate dat winst tot de mogelijkheden behoort.

Gedegen uitspraken over voor- en nadelen, mogelijkheden en grenzen van privatisering en van responsabilisering mag de lezer hier niet verwachten. Ik laat dat over aan mensen, die in deze materie beter geschoold zijn dan ikzelf. Wat er wel komt, zijn enkele vragen aan het adres van wie absolute voorrang wil geven aan de mechanismen van de vrije markt. Is het niet zo dat sommige pleidooien voor minder staat en méér markt de zaken toch wat te mooi voorstellen? Wordt er niet stilzwijgend heengegleden over allerlei gevallen van wanbeheer en verspilling in de privé-sector? Is er wel aandacht voor de nefaste gevolgen van wat Ralf Dahrendorf, hoogleraar in Oxford, het *casinokapitalisme* heeft genoemd? Het is het kapitalisme van het dagelijks heen-en-weer schuiven op de geld- en aandelenmarkten van honderden miljarden franken. Geld brengt geld voort, zonder dat hiermee nieuwe arbeidsplaatsen of blijvende welvaart worden geschapen. In zijn *De wereld in een nieuwe orde* (1993) gaat de Amerikaanse historicus Paul Kennedy uitvoerig in op de consequenties van die ontwikkeling. Veertig jaar geleden, schrijft hij, hadden de meeste wisseltransacties betrekking op het goederenverkeer. Thans is het dagelijkse volume van de handel in vreemde valuta's verscheidene honderden malen groter dan de waarde van de verhandelde goederen. Over de hele wereld speculeren duizenden individuele beleggers, firma's en banken in valuta's. Die dagelijkse valutatransacties overtreffen ruimschoots de BNP's van vele landen en ontwapenen in feite de regeringen en hun nationale banken. Geen enkel gezag kan deze massale verplaatsingen van geld in toom houden. Met het speculeren is bovendien aanzienlijke onvoorspelbaarheid in het economisch leven binnengedrongen. Maar de uitdrukking 'casinokapitalisme' staat nog voor iets anders: zij doet ook aan gokken denken. Nogmaals Dahrendorf: 'Hebzucht, fraude en korte-termijndenken zijn in de plaats gekomen van *honest business* en een denken op lange termijn.' Is twijfelen aan de weldaden van dit kapitalisme toegestaan? Vele pleitbezorgers van de vrije markt betreu-

ren weliswaar de ongelukken die zich op de markt voordoen en aanvaarden de noodzaak van correctieve maatregelen. Maar hun meer bezadigd betoog wordt de laatste jaren overschaduwd door extreme geluiden – ook in academische kringen.

Deregulering, de derde weg waarlangs de staat gewicht kan afstoten, mikt op de overdaad aan regels waarmee de overheid de economie is binnengedrongen. De klachten zijn bekend: de wetgevingsspassie van politici en ambtenaren ontregelt de vrije markt en jaagt het bedrijfsleven op hoge kosten. Arbeidsrechtelijke regels, regulering van marktcoördinatie, conjunctuurwetgeving (met vooraan prijs- en investeringsbepalingen) storen op ontoelaatbare wijze het marktproces. Te veel overheidsregulering werkt ook nadelig in op de economische dynamiek in het algemeen en op de groeikansen van het bedrijfsleven in het bijzonder. De steeds wisselende regels leiden ertoe dat de ondernemer nooit zeker is van de voorwaarden waarin hij morgen zal kunnen of moeten werken. Planning wordt bemoeilijkt. Onzekerheid werkt verlamdend. Wetgeving die het productieproces aan allerlei condities bindt, verhoogt ook in sterke mate de bedrijfslasten. Dergelijke kosten drukken bovendien onevenredig zwaar op de kleinere ondernemingen, want zij missen de juridische competentie om de rechtsregels adequaat op te volgen of handig te ontwijken. Dat leidt tot een onevenwicht in de concurrentieverhoudingen. Tot zover het vertoog van wie op deregulering aanstuurt. Meestal ligt het volume van het overheidsrecht in het brandpunt van de kritiek. Er zijn gewoon te veel rechtsregels, zegt men dan. Daarnaast zijn er heel wat pijlen gericht op de geringe kwaliteit van de regels die de staat uitvaardigt: wetgevingstechnische zwakheden, onbegrijpelijke juristentaal, halve en hele slordigheden. Klachten genoeg dus. Is de kritiek terecht en is deregulering dan de juiste weg?

Vooreerst dit: dramatisering is de voorstanders van deregulering niet helemaal vreemd. Zo is er weinig belangstelling voor het verschijnsel van de *schijnregulering*. Sommige wetten zijn als produkt van politieke compromissen zozeer door ontsnappingsclausules of het achterwege blijven van uitvoeringsbesluiten ver-

zwakt dat zij ternauwernood afdwingbaar zijn. Het zijn wetten-zonder-tanden. Er is ook wijdverspreide *wetsontwijking*. Meestal is zij het gevolg van door ambtenaren, politici (in het kader van hun dienstbetoon) en juristen aangewezen vluchtroutes. Belgische wetten doen vaak aan gruyèrekaas denken. Maar goed, regulering via overheidsrecht kan ontsporen. Dat is hier al eerder ter sprake gekomen. Correcties zijn dan nodig. Velen verwachten wonderen van een ontmanteling van een gedeelte van het juridisch materiaal waarmee de overheid werkt. Soms gaat het om een *selectieve afschaffing* van rechtsregels, van deze namelijk die ter regulering van allerlei welzijnsaanspraken zijn ontworpen: milieuwetten, maatregelen voor de humanisering van de arbeid, codes die de consument bescherming geven. Met deze wetten zijn niet-economische waarden en overwegingen in de onderneming binnengedrongen en dat is precies het doelwit van selectieve deregulering. Niet minder, maar andere (ondernemingsvriendelijke) wetgeving is het oogmerk. In de Verenigde Staten, waar de discussie al wat langer aan de gang is, circuleert een radicalere interpretatie van deregulering. Daar wordt gedacht aan de *vervanging van overheidsrecht door afspraken tussen particulieren*, afspraken die bij voorkeur via de mechanismen van de vrije markt totstandkomen.

Aan beide vormen van deregulering zijn grenzen en risico's verbonden. Afschaffing van ondernemingsvijandige wetgeving mag dan al economisch-technisch of juridisch-technisch eenvoudig lijken, politiek gezien kan ze alleen de uitkomst zijn van hevige confrontaties. Het is immers zeer de vraag of de groepen die belang hebben bij de huidige stand van zaken in het overheidsrecht bereid zullen zijn zo'n opheffingsbeleid te aanvaarden. In de meer extreme definitie roept deregulering zo mogelijk nog meer problemen op. De pleitbezorgers van een terugkeer naar afspraken tussen particulieren gaan ervan uit dat individuen en groepen, die met elkaar omgaan buiten de beschermende koepel van het overheidsrecht, ongeveer evenwaardig zijn op het stuk van politieke macht, financiële draagkracht en status. Maar zo is dat niet. Bij afspraken tussen particulieren

wint altijd de sterkste partij. Dit soort deregulering vergroot bijgevolg de sociale ongelijkheid.

Er zijn alternatieven. Regelen met maat als wetgevingsbeleid is er één van. In Nederland is hiermee al enige ervaring opgedaan. Ascese in het reguleren wil men daar bereiken door de uitvaardiging van nieuwe rechtsregels te laten voorafgaan door een kosten-batenanalyse (een soort ambtelijke *commodo et incommodo*). Daarbij wordt een ontwerp of voorstel van wet getoetst aan een vijftiental criteria van eenvoud, soberheid en doeltreffendheid. De bedoeling is, via een adempauze in de productie van een rechtsregel, overdaad te vermijden. Kwaliteitsverbetering van bestaand en toekomstig overheidsrecht is een tweede mogelijkheid. Wetsvervuiling is immers minder een kwestie van te veel dan van te kromme wetten. Een derde alternatief, regulering waarin overheid en particuliere sector samenwerken, komt straks ter sprake.

De kritiek op de staat wordt gevoed door een resem van frustraties. Er is ongenoegen omdat de publieke sector niet levert wat ervan verwacht wordt. Tegelijkertijd neemt de ergernis over de bemoeizucht van de staat toe. Hij regelt veel te veel, klaagt men. Dat botst met het verlangen van velen om vrij van enige bevoogding door de overheid de eigen levensloop te ontwerpen. Zo komt als vanzelf de gedachte op dat minder staat beter leven betekent. Een maatschappelijke ordening die op de mechanismen van de vrije markt is gebouwd, verschijnt dan als een aantrekkelijke wisseloplossing.

Men kan de staat als motor van maatschappelijke ordening geheel of gedeeltelijk uitschakelen. Maar er ontstaat dan wel een vacuüm. Daar zijn tal van aanwijzingen voor te geven. Individualisering, zo schreef ik al, veroorzaakt een nieuw soort kwetsbaarheid. Wie zijn eigen weg gaat en allerlei banden doorknipt, sluit bepaalde bronnen van solidariteit en bijstand af. De nood aan een (collectief?) vangnet wordt dan groter. Ten tweede, de samenleving van de jaren negentig is, gezien haar complexiteit, erg kwetsbaar. Controle op risicogedrag is bijgevolg geen luxe, maar bittere noodzaak. Ook dat is hier al ter sprake gekomen. Een hoogmoderne samenleving heeft bovendien behoefte aan een of andere vorm van afweging van deelbelangen. De verregaande verstrengeling van mensen en instellingen maakt dat onontkoom-

baar. Neem het milieuprobleem. Hier is de verwevenheid van duizend-en-één bezigheden terdege voelbaar. Wat in de ene hoek van de maatschappij gebeurt, heeft gevolgen in ver daarvan afgelegen domeinen. Spontane afstemming van activiteiten is meer uitzondering dan regel. Er zijn dus andere impulsen nodig.

De vraag is dan wie het vangnet, de controle en de afweging van deelbelangen moet leveren: de staat of de vrije markt. Kan, bijvoorbeeld, het milieuprobleem bedwongen worden in het kader van een open markteconomie? Is het realistisch te denken dat fabrikanten en verbruikers zonder de harde of zachte dwang van wetten of bindende afspraken de uitstoot, de lozingen en de afvalberg zullen beperken vooraleer het te laat is? De Nederlandse socioloog De Swaan, aan wie dit voorbeeld is ontleend, voegt daar in *De Volkskrant* (21 september 1991) aan toe: 'In een ongebreidelde markteconomie zullen de mensen stikken in de smog en verzuipen in de mest.' Het gaat dus niet, dat weet men al lang, om een keuze tussen staat en vrije markt. Ook in de toekomst zal er gewerkt worden met een mengvorm. Alleen wat het aandeel van beide ingrediënten zal zijn, ligt niet vast. Evenmin is zeker hoe de staat, één van de twee bestanddelen, er morgen zal uitzien.

* *
*

In het verhaal over de politiek in de jaren negentig is één derde van het parcours afgelegd. Er zijn nog geen conclusies. Wel zijn er aanwijzingen dat bepaalde aspecten van de crisis in de politiek niet nieuw zijn. De kloof tussen burger en politicus bestaat al langer dan vandaag. Ook de malaise die de overheid teistert, heeft wortels in het verleden.

Toch is er het vermoeden dat de ziekte van de politiek vooral eigentijdse oorzaken heeft.

Rondom het individu is een ware omwenteling aan de gang. De erosie van uniforme gedragspatronen verwekt ingrijpende veranderingen in het leven van de meeste mensen. Deels daarmee verbonden is er de komst van de overlegcultuur. Beide ontwikkelingen doen de visie op en het gedrag in de politiek op radicale wijze omslaan. Vele misverstanden tussen bevolking en bewindslui vinden zo hun oorsprong. De problemen die hier rijzen, zijn bijna niet te overzien. Miskennis van wat er gaande is of wat goedkope cosmetica zijn uit den boze. Zulke reacties kunnen de crisis alleen maar verergeren. Maar wie de zaken serieus aanpakt, merkt al gauw dat de politiek daardoor dan totaal van aard verandert. De mobilisatie van de nieuwe communicatietechnologie, bijvoorbeeld, ondergraaft tal van vaste waarden in de politiek: de positie van de partijen, de rol van de ideologieën, het belang van drukkingsgroepen.

Dat de staat een bedrijf-in-moeilijkheden is, ligt eveneens voor een groot gedeelte aan recente verwickelingen. Overvraging van de overheid is er één van. Ook hier zijn er geen mirakeloplossingen. Aan elke remedie kleven twijfels.

Het is met de crisis in de politiek een beetje zoals met het probleem van de hedendaagse werkloosheid. Er zijn allerlei maatregelen te bedenken waarmee de pijn op korte termijn wat te verzachten is. Maar eigenlijk is er iets anders aan de hand. Kennis vervangt geleidelijk arbeid als cruciale productiefactor. Desindustrialisering is daaraan het gevolg. Misschien moet ook in de wereld van de politiek gezocht worden naar wat er achter de huidige malaise zit. Het hoofdstuk dat hier afgesloten wordt, bevatte al een poging in die zin. Zij wordt in deel twee voortgezet.

DEEL 2

Politiek in veelvoud

De politieke ruimte waarbinnen staat en markt, politici en burgers hun plaats vinden, is geen onbeweeglijk gegeven. Soms zet zij uit en breekt door haar aanvankelijke grenzen. Dat is nu volop aan het gebeuren. Jarenlang was politiek een zaak van nationale parlementen, regeringen, partijen en drukkingsgroepen. Aan die toestand komt op tweevoudige wijze een einde. De politiek steekt letterlijk de grenzen over. Dat ligt in de aard van de problemen die op de politieke agenda komen. Kwesties als werkloosheid en het broeikas-effect liggen buiten het bereik van nationale instanties. Mede daarom groeit de macht van supranationale instellingen, zoals de Europese Unie en het Internationaal Muntfonds. Tegelijkertijd is er een tweede beweging. Politieke activiteiten verhuizen naar sectoren die in theorie tot de wereld van de non-politiek behoren: het bedrijfsleven en de onderzoekslabo's, de media en de rechtbanken. Zij delen nu de politieke ruimte met parlement, regering en ambtenarij. De gevolgen van die ontwikkeling zijn nauwelijks te overzien. Monopolies wankelen. Begrippen zoals 'burger', 'democratie' en zelfs 'politiek' verliezen hun oorspronkelijke betekenis.

De verbrokkeling van het politiek domein brengt ook mee dat vertrouwde vormen van besluitvorming niet langer doeltreffend zijn. Dat verzwakt de slagkracht van het politiek systeem. Maar reeds zijn alternatieven op komst. Horizontaal bestuur is er één van.

De politieke systemen van West-Europa zijn al enige tijd in beweging. Oude machtscentra kwijnen weg, nieuwe komen op. De meeste aandacht is daarbij gegaan naar het lot van het parlement. Die instelling, in de vorige eeuw ontworpen om de spilfiguur te zijn in de werking van de democratie, heeft veel gebied moeten prijsgeven. Deze ontwikkeling is niet vrij van enige dubbelzinnigheid. Vijftig jaar geleden waren er in België 2,5 miljoen kiesgerechtigden; nu kunnen meer dan 7 miljoen mensen hun stem laten horen bij de samenstelling van het parlement. Méér mensen dan ooit komen tussen in de verkiezing van een parlement dat minder macht heeft dan ooit.

Een deel van de oorspronkelijke bevoegdheden van het parlement is naar regering en ambtenarij gevloeid. Soms, zoals in het procédé van de 'bijzondere machten', neemt dat spectaculaire vormen aan. Dan geeft het parlement de ministers een blanco cheque. Kaderwetten werken in dezelfde zin. Maar ook elders valt de winst van de regering op. Wat jaarlijks aan wetten geproduceerd wordt, ontstaat voor meer dan 90% uit een ministerieel initiatief. Slechts in uitzonderlijke gevallen vindt een wet zijn oorsprong in een voorstel van een parlementslid. Maar bovendien vormen wetten een slinkend deel van het juridisch materiaal waarmee de overheid de maatschappij bestuurt. Daarnaast zijn er koninklijke besluiten, ministeriële besluiten en omzendbrieven en dat is allemaal werk van regering en ambtenarij.

Het terreinverlies van het parlement heeft in ons land en bij enkele van onze burens ook andere oorzaken. Die zijn tegelijkertijd ouder en indringender. Al op het einde van de negentiende eeuw bleek dat een aantal politieke dossiers te explosief was om

ze langs zuiver parlementaire weg te behandelen. Het ging om materies (het onderwijsbeleid, vooral) die toen bittere confrontaties tussen katholieken en vrijzinnigen veroorzaakten. Denk maar aan de grimmige schoolstrijd van 1880-1884. Behandeling ervan in het parlement betekende dat er met de brute meerderheidsregel gewerkt moest worden (katholieke meerderheid tegen vrijzinnige minderheid of omgekeerd) en dat schiep bijzonder gevaarlijke situaties voor het regime. Want een minderheid die in het parlement voortdurend voor dictaten wordt geplaatst, trekt na verloop van tijd met geweld de straat op. Zo ziet men dat de besluitvorming over levensbeschouwelijke dossiers geleidelijk verhuist naar buitenparlementair overleg tussen topfiguren van de katholieke, de socialistische en de liberale familie. Dat zijn dan onderhandelingen waarin men niet meer uit is op het tellen van meerderheid en minderheid, op het onderwerpen van de minderheid aan de meerderheid, maar veeleer op het bricoleren van een akkoord, een compromis, als het kan een pact. In feite is zo een nieuw circuit van politieke besluitvorming ontstaan. En langs die assemblagelijijn worden na 1945 steeds meer politieke materies in produktie genomen (onderwijs, cultuur, mediabeleid...). Het parlement treedt in deze zaken vaak louter op als notaris en bankier: het neemt akte van de compromissen die tussen de zuilen (of politieke concerns) en hun topfiguren worden gesloten en levert het geld om ze uit te voeren. Het schoolpact van 1958 is daarvan het meest indrukwekkend voorbeeld. Het is niet binnen, maar buiten het parlement ontstaan. Het is er niet gekomen na zorgvuldig tellen van voor- en tegenstanders, maar door een geduldig, bedachtzaam zoeken van negen 'wijze mannen' naar een eerbaar compromis.

Iets soortgelijks heeft zich voorgedaan met betrekking tot sociaal-economische materies. Nog vóór de tweede wereldoorlog was het gebruikelijk om het parlementair werk inzake sociaal-economische kwesties te laten voorafgaan door raadpleging van vakbonden, patronale, middenstands- en landbouwersorganisaties. Na de bevrijding kwam die ontwikkeling in een stroomversnelling: er werden aan de lopende band consultatieorganen in

het leven geroepen (de Nationale Arbeidsraad, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de ondernemingsraden...). Die advies- en overlegorganen zijn oorspronkelijk niet ontworpen als een aparte vorm van politieke besluitvorming. Neen, ze moesten het parlement helpen. Maar het draaide helemaal anders uit. Ze werden vanaf de jaren zestig, in samenspraak met de regering, zelfstandige fabrikanten van politieke beslissingen. Er is dus een evolutie van adviesmacht over vetomacht naar, veelal toch, beslissingsmacht. De bedienaars van deze nieuwe assemblagelijijn in het politiek bedrijf zijn de vakbonden, de patronale organisaties, de mutualiteiten, de artsensyndicaten. Men noemt ze sociale partners, maar het zijn politieke partners geworden. Samen met de regering bemannen ze allerlei formele en informele overleginstanties. Zij sturen hun compromissen wel nog naar het parlement, maar louter ter bekrachtiging. Het parlement treedt hier dan op als applausmachine. Men noemt die kring van nieuwe beslissingscentra het corporatief circuit. De officiële consacratie ervan kwam er in het begin van de jaren tachtig, toen koning Boudewijn zich in een toespraak tot de leiders van de gevestigde drukkingsgroepen richtte met de woorden: 'U die op het hoogste niveau de vertegenwoordigers zijt van de macht in feite.'

Er circuleren een paar boeiende stellingen over het ontstaan van het corporatief circuit. Het is in het leven geroepen, luidt het, op het moment dat zich in het parlement een reële democratisering voordeed. De invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht in 1919 (één man, één stem) betekende dat numerieke, demografische meerderheden in beginsel om te zetten waren in politieke meerderheden. Thans kon de macht van het aantal spelen. Dat moest uiteraard uitlopen in het voordeel van de arbeidersbevolking, want die was, louter demografisch, de talrijkste groep. De bestaande, en nu bedreigde, machtsgroepen hebben die ontwikkeling gecounterd door vitale materies aan het voor hen gevaarlijker geworden parlement te onttrekken en ze onder te brengen in nieuwe instanties. Daar wordt niet meer met meerderheden, maar met gewogen belangen en het liefst

nog met de pariteitsregel gewerkt. Consensus en compromissen, arrangeren en marchanderen zijn er belangrijker dan aantallen. In de Nationale Arbeidsraad en de paritaire comités, bijvoorbeeld, weegt de patronale fractie dankzij de pariteitsregel even zwaar als de vakbondsfractie. Zo is het ontstaan van dat corporatief circuit te begrijpen als een maneuver, zegt men, om met de ene hand terug te nemen wat men met de andere noodgedwongen had moeten geven. Anders uitgedrukt: hoe democratischer het parlement verkozen werd, hoe méér materies aan zijn invloed ontsnapten.

Toch is het de regering die de grootste machtswinst heeft gepuurd uit de ontwikkelingen die zopas besproken zijn. Zij vormt immers het verbindingsstuk tussen de verschillende assemblage-lijnen in het politiek bedrijf. De regering is vooreerst de bevoorrechte partner van het parlement. Zij bezegelt ook de afspraken die de katholieke, de socialistische en de liberale zuilverenigingen onder elkaar maken. Zij is bovendien de vaste gespreksge-noot van vakbonden en patronale organisaties. De regering is dus het knooppunt bij uitstek in de ingewikkelde bedrading waarlangs politieke signalen lopen. Het is de regering die vanop haar draaischijf grotendeels beslist welk besluitvormingscircuit voor welk dossier gemobiliseerd en geactiveerd wordt: het parlement of de sociale partners of het overleg tussen de zuilorganisaties. Het ziet er bijgevolg naar uit dat de belangrijkste machtsverschuivingen in de Belgische politiek één punt gemeen hebben: de versterking van de regering. Die ontwikkeling wordt sinds het begin van de jaren negentig in de hand gewerkt door de aanvallen op de positie van de zuilen en van de sociale partners. De roep om het kortwieken van deze 'inbrekers' kan als gevolg hebben dat de regering nog meer bevoegdheden wordt toegeschoven.

* *
*

Een verzwakt parlement, een regering die macht hamstert en fel meepratende drukkingsgroepen: dat zou een rake momentopname van het politiek bestel van vandaag kunnen zijn. Toch is het beeld helemaal niet accuraat. Er zijn in de politiek verbouwingen aan de gang die de positie van parlement en regering, van ambtenarij en gevestigde drukkingsgroepen in sterke mate aantasten. De politiek breekt, meer dan ooit het geval is geweest, uit zijn grenzen. Dat heeft, zoals hoofdstuk twee zal laten zien, onvermoede consequenties.

De emigratie van de politiek

1. DE POLITIEK STEEKT DE GRENZEN OVER

Tot voor kort was elk politiek systeem in het Westen nauw verbonden met de nationale staat. Wat op de politieke agenda kwam, was in nationale termen geformuleerd. Burgerschap kreeg binnen dezelfde context vorm en betekenis. Beslissingen waren zelden grensoverschrijdend. Daar is nu verandering in gekomen. De nationale staat, een constructie die voor een eeuwig leven bestemd leek te zijn, is het slachtoffer van een dubbele leegloop.

Aan de ene kant is er de soms vrijwillige, soms gedwongen afstand van bevoegdheden, mensen en middelen aan supranationale instanties. De Europese Unie is het meest spectaculaire voorbeeld. Zowat de helft van alle wetten die in de lidstaten worden uitgevaardigd, heeft een Europese richtlijn of norm als oorsprong. Maar er is ook de groeiende invloed op de nationale overheden van het Internationaal Muntfonds, van de Wereldbank en van de instellingen die uit de GATT-akkoorden voortvloeien. Deze schaalvergroting in de politieke besluitvorming loopt parallel met wat zich in de economie voordoet: de mundialisering van produktie en communicatie, de integratie van de financiële markten, de kapitaalstromen die geen grenzen kennen. Maar ook op andere vlakken liggen de problemen en de beslissingen die ze vragen, buiten het bereik van de nationale staat en van de politieke instellingen die in dat kader opereren. Dat is zo voor het broeikaseffect, de migratiegolven en de drughandel. Het monetair beleid levert wellicht het meest treffende

voorbeeld. In België kan de nationale bank, als er tegen onze munt gespeculeerd wordt, één miljard dollar inzetten. Maar wat betekent dat tegenover de meer dan duizend miljard dollar die de speculanten ter beschikking staan?

Tegelijkertijd is er de opmars van de regio's. Want met het opschuiven van de horizon groeit in de bevolking de behoefte om de nabije leefwerelden (de streek, het gewest) meer gewicht te geven. Dat is in België goed te zien, maar ook in de buurlanden is decentralisatie onder een of andere vorm aan de orde. Bovendien zijn in Europa, zij het voorlopig alleen in economische en culturele zin, regio's in opbouw die op het grondgebied van twee of drie staten liggen. Ik ontleen enkele voorbeelden aan het hier al eerder geciteerde *De wereld in een nieuwe eeuw* van Paul Kennedy: het Franse Elzas-Lotharingen raakt meer verbonden met het Duitse Baden-Württemberg dan met Parijs, Noord-Italië ontwikkelt nauwere banden met de Oostenrijkse Alpenregio's dan met het Italiaanse Calabrië. Dichter bij ons is er de economische samenwerking tussen de Belgische Gaumestreek en het Franse Meuse-et-Ardenne, tussen Zuid-West-Vlaanderen en Noord-Frankrijk, tussen Belgisch- en Nederlands-Limburg. Kan dat zonder politieke gevolgen blijven?

De dubbele erosie van de nationale staat tast de effectiviteit van de politieke systemen aan. De apparatuur waarmee de politici en de ambtenaren moeten werken, is ontworpen voor gebruik in dat oude, nu bedreigde kader. Zij schiet tekort voor de aanpak van transnationale problemen, zoals de werkloosheid, de desindustrialisering en de luchtvervuiling. En zij is te log voor een gedecentraliseerde besluitvorming.

Niet alleen het parlement, maar ook de regering en haar partners verliezen daarbij terrein. Want wat de nationale gouvernementen aan bevoegdheden bij het parlement hebben weggenomen, moeten zij vaak weer afstaan aan supranationale instellingen.

Politiek is dus steeds vaker een transnationaal gebeuren. De nationale regeringen van gisteren zijn de lokale besturen van vandaag geworden. Maar het

volle besef daarvan blijft veelal achterwege. Keer op keer is te zien hoe in het spreken en schrijven over de politiek de fictie van het nationaal kader bewaard en bevestigd wordt. Nationale politici gedragen zich alsof zij alle hefbomen nog stevig in handen hebben, nationale regeringen doen alsof zij het zijn die de maatschappelijke controlekamers benamen. Dikwijls ook zijn plannen om de politiek doeltreffender en geloofwaardiger te maken exclusief op dat nationaal kader gericht: de herwaardering van Kamer en Senaat, de rechtstreekse verkiezing van de eerste minister, de legislatuurregering. Het vergt blijkbaar veel verbeelding om in te zien hoezeer de sleutelterm 'politiek' door het wegvallen van grenzen van inhoud veranderd is.

2. DE NIEUWE POLITISERING

De gedachte dat de politiek uit zijn grenzen is gebroken, is niet alleen in de letterlijke zin te begrijpen. Politieke activiteiten zijn ook geëmigreerd naar sectoren die in theorie tot de wereld van de 'non-politiek' behoren: het bedrijfsleven en de onderzoeks-labo's, de media en de rechtbanken. Die verhuis is, zo mogelijk, nog ingrijpender dan wat onder het verschijnsel van de transnationalisering valt. Het gaat bovendien om een sluipende ontwikkeling: meestal wordt zij niet herkend, soms wordt zij geloochend.

Ik wil wat in deze evolutie aan de gang is, beschrijven als een geheel nieuwe vorm van politisering. Zij loopt over drie sporen. Bedrijfsleiders, wetenschapsmensen, journalisten en rechters nemen, veel meer dan vroeger, beslissingen die in wezen politiek zijn omdat zij de loop van de samenleving op bindende wijze bepalen. Dat is zelfpolitisering of politisering *from within*, gedreven door een interne dynamiek. Ik kom daar nog op terug. De verplaatsing van politieke activiteiten in de richting van de pers, de magistratuur, de grote bedrijven en de wereld van de research wordt af en toe ook door de beroepspolitici zelf georganiseerd. Dat is een tweede spoor. Zo heeft de wetgever de laatste

jaren in een aantal kwesties forfait gegeven en de vraag om bindende beslissingen naar de rechters doorgestuurd. Een derde vorm van politisering gaat uit van de bevolking. Het is opvallend hoe het bedrijfsleven, bepaalde laboratoria, de media en de mensen van het recht geconfronteerd worden met eisen waarmee men voorheen alleen de politieke overheid lastig viel. Die sectoren moeten nu – en dat is nieuw – de bewijzen leveren dat wat zij doen legitiem is en doeltreffend. Legitimiteit en effectiviteit zijn de twee maatstaven waarmee elke politieke instantie gewogen wordt. Dat zij ook van toepassing worden geacht op de magistratuur en de pers geeft aan dat vele burgers het werk in deze domeinen als politiek ervaren.

Het bedrijfsleven

Politieke activiteiten en economische bedrijvigheid zijn, althans in het Westen, van bij het begin van de industriële revolutie in twee verschillende werelden ondergebracht. De ene was onderworpen aan de codes van de democratie, de andere aan de wetten van de vrije markt. De grenzen tussen beide zones waren wel nooit waterdicht. Politici namen beslissingen die de gang van de economie beïnvloedden, industriëlen en bankiers wogen op de overheid. De demarcatieline bewoog ook: soms schoof zij via het proces van verstaatsing op in de richting van de economische sector, soms werd de openbare sector tot krimpen gedwongen. Maar steeds bleef de gedachte overeind dat het politieke en het economische uit elkaar gehouden konden worden.

Vandaag zijn ook hier de grenzen aan het vervagen. Er is een nieuwe vorm van politisering aan de gang die, net als voor de magistratuur en de media, van drie kanten tegelijk opkomt. Beslissingen van bedrijfsleiders hebben nu vaker dan vroeger een politieke dimensie. Dat is een politisering die de sector zelf genereert. Een tweede route start bij de beroepspolitici. Langs de weg van de privatisering staan zij politieke taken af aan het bedrijfsleven. Daarnaast worden industriëlen en bankiers meer

en meer verplicht om wat zij doen te rechtvaardigen met behulp van politieke en morele argumenten.

1. Wie hoort zeggen dat het bedrijfsleven 'aan politiek doet', denkt spontaan aan de formele en informele kanalen waarlangs zijn bewoners proberen parlementsleden, ministers en ambtenaren te beïnvloeden. Patroonsorganisaties zijn erkende gesprekspartners van regering en ambtenarij. Zij hebben een ticket dat hen formeel toegang verleent tot zowat alle overlegorganen van wat als het corporatief circuit bekend staat. Langs die weg wegen zij rechtstreeks op een aantal beleidsmateries, zoals het investeringsklimaat en de sociale zekerheid. Informele beïnvloeding staat bekend onder de naam 'lobbying'. Die activiteit kan gaan van de ongevraagde levering van informatie aan een parlements lid tot de agressieve promotie van het bedrijfsbelang in een ministrieel kabinet. Eén voorbeeld slechts: tijdens het Belgisch ecotaksdebat van 1993 hebben de belanghebbende ondernemingen herhaaldelijk van deze technieken gebruikgemaakt. En in de context van de Europese Unie is lobbying uitgegroeid tot een ware industrietak. (Het werken met smeergeld is als een ontspoorde vorm van lobbying te zien.)

Maar toch ligt de politisering van het bedrijfsleven niet vooral in het optreden als sociale partner of in het lobbywerk. Er is een andere evolutie aan de gang, één die politieke activiteiten bijna geruisloos laat emigreren in de richting van het bedrijfsleven. Die ontwikkeling rust op twee poten. De internationalisering van industrie en financiën zuigt macht weg uit de traditionele centra van politiek bestuur en deponeert haar in de handen van de megabedrijven en de megabanken. De grenzeloze economie doet dus ook de politiek uit zijn grenzen breken. In de toename van risico-intensieve activiteiten, zoals kernenergie, en in de opmars van de micro-elektronica ligt een tweede bron van verandering. Laat me beide punten preciseren.

De economie groeit geleidelijk naar een schaal die wereldomvattend is. Nationale markten worden opengemaakt. Bijna alles wat met de productie van goederen en diensten te maken

heeft, is niet langer aan grenzen gebonden. Bedrijven reageren sneller en soepeler op deze evolutie dan de beroepspolitici. Zij passen zich aan door te versmelten tot multinationals en transnationale concerns. Dat laat hun vaker dan voorheen toe te ontsnappen aan de greep van de nationale regeringen. Verbodsbepalingen in één land, bijvoorbeeld op het stuk van de biotechnologie, zijn te omzeilen door de research en de productie te verplaatsen naar een land waar meer mogelijk is. Een strenge arbeids- of fiscale wetgeving is op dezelfde wijze te ontwijken. Dat leidt tot een feitelijk machtsverlies voor de politici en hun ambtenaren. De mundialisering van het geldverkeer heeft eenzelfde effect. Financiële netwerken overschrijden met gemak de oude scheidingslijnen. Individuele regeringen en ministers van financiën hebben daardoor nu veel minder macht over het systeem dan ze een kwarteeuw geleden hadden, schrijft Paul Kennedy in *De wereld in een nieuwe eeuw*. De monetaire crisis die West-Europa in de tweede helft van 1993 heeft getroffen, liet de hulpeloosheid van de beroepspolitici en van de overheidsbankiers goed zien. In feite bepaalden de speculanten de rentestand en, als gevolg daarvan, de evolutie van de investeringen en van de tewerkstelling.

Soms reageren de politici daarop met een vorm van zelfcensuur. Zij schuiven beslissingen door naar de *captains of industry* of slikken bepaalde projecten in. De Nederlandse socioloog Abram de Swaan gaf daarvan, in *De Volkskrant* van 21 september 1991, een treffend voorbeeld. Hij zei: 'De Nederlandse regering stelt een heffing voor op energieverbruik. Die vormt geen onderdeel van een principiële vernieuwing van het belastingstelsel, maar toch is het in beginsel vooruitstrevend beleid. Nu wordt de belasting nog grotendeels geheven over de inkomens, die verworven zijn met arbeid, dus met menselijke energie die de omgeving niet aantast en die juist in overvloed beschikbaar is, want een miljoen mensen zijn in feite werkloos. Een belasting op energieverbruik zou makkelijker te innen zijn en zou het gebruik beperken van schaarse en misschien wel onvervangbare brandstoffen; dat draagt ook bij tot het milieubehoud. Maar wat

gebeurt? Een zevental grote internationale bedrijven dreigt prompt naar elders te verhuizen als die heffing hun wordt opgelegd. Zelfs deze eerste, tastende poging wordt gesmoord in de dubbele Nelson van ver reikende internationale vervlechting.' En Paul Kennedy schrijft: 'Alleen al het besef dat de markt bepaalde maatregelen (zoals een belastingverhoging) afkeurt, kan zogenaamd soevereine regeringen ervan weerhouden ze door te voeren.'

De verplaatsing van politieke activiteiten loopt nog langs een tweede traject. Het bedrijfsleven creëert op een voorheen ongekende schaal risico's voor de volksgezondheid, de natuur en de planeet. Dat vloeit voort uit de bouw van kerncentrales, uit het gebruik van toxische stoffen in de bio- en agro-industrie, uit de groei van de afvalbergen. Vaak ontstaan deze risico's en de schade die zij veroorzaken als voldongen feiten, waartegenover de regeringen machteloos staan. Voor hun rest in sommige gevallen alleen het puinruimen. Zo doen industriëlen onder het mom van niet-politieke beslissingen aan politiek, want zij bepalen op bindende wijze de loop van de samenleving. Maar zelfs daar waar grootschalig gevaar ontbreekt of nog niet is waar te nemen, is de politieke dimensie van wat in het bedrijfsleven gebeurt onmetelijk groot. Ik citeer, in vrije vertaling, de Duitse socioloog Ulrich Beck: 'De contouren van de maatschappij van morgen worden niet in parlementaire debatten of in regeringsbeslissingen getrokken. Zij liggen in de toepassing van de micro-elektronica en van de gentechnologie.' Het vermogen om de toekomst van een hele bevolking vorm te geven – wat tot het wezen van de politiek behoort – komt zo meer en meer in de wereld van de zogenaamde non-politiek terecht. Het zijn de commandoposten van de grote bedrijven en hun researchafdelingen die in toenemende mate bepalen welke richting wij met zijn allen uitgaan. Zonder dat het opvalt, want deze sociale verandering komt incognito. Tegelijkertijd krimpt de reikwijdte van de traditionele centra van bestuur. Dat is goed voelbaar in, bijvoorbeeld, het mobiliteitsbeleid. Hoe Europa in het jaar 2005 de dagelijkse verplaatsing van miljoenen mensen zal organiseren,

ligt nu reeds op de tekentafels van de auto-, trein- en vliegtuigconstructeurs. Eenzelfde scenario is te verwachten in het landbouwbeleid. De overheid kan de mestproductie onder controle proberen te houden, maar zij zal nog vaak door de agro-industrie gepasseerd worden.

Problemen die uit de techno-economie – het huwelijk van economie en hedendaagse technologie – voortvloeien, zijn dragers van een heel bijzonder kenmerk. De risico's van *vandaag*, aldus Beck, rusten op investeringsbeslissingen van *gisteren* en op technologische innovaties van *eergisteren*. In het beste geval zullen de tegenmaatregelen *morgen* genomen worden en misschien *overmorgen* effect hebben. Deze aan een boutade grenzende beschrijving geeft aan hoe de besluitvorming in de sector van de techno-economie iets machinaals en ondoordringbaars heeft. Zij laat ook zien dat een publieke en politieke discussie slechts mogelijk is lang nadat de beslissende stappen zijn gezet. De overheid is de facto de gevangene van de techno-economie. Marcel van Dam illustreert dat in zijn *De opmars der dingen* zo: 'Als je de auto toelaat, moet je wegen, viaducten en bruggen bouwen. Je moet verkeersregels ontwikkelen, die je moet afstemmen met het buitenland. Je moet politie hebben die naleving van de regels controleert. Je moet autokerkhoven en revalidatiecentra hebben om de verkreukelde auto's op te ruimen en de verkreukelde mensen weer te leren lopen.'

Het loont de moeite, denk ik, om ook een van Becks voorbeelden in extenso op te nemen. Hij beschrijft bladzijdenlang hoe de aanwending van de micro-elektronica het aanzien van de maatschappij verandert, zonder dat de beroepspolitici daar greep op hebben. Het gebruik van de personal computer, in combinatie met een modem, laat toe om heel wat werk te verplaatsen naar de individuele woning. De ruimtelijke scheiding van wonen en werken – een van de meest ingrijpende aspecten van de industriële revolutie – is dan niet meer nodig. Daarmee verbreekt ook een honderd jaar oude gietvorm voor de organisatie van de arbeid: de verzameling van werknemers in een fabriek – de 'katedraal van de industriële tijd'. Het ruimtegebonden karakter van de arbeid verzwakt bovendien ook door het gemak waarmee bepaalde

activiteiten over een afstand van duizenden kilometers te verhuizen zijn. Deze ontwikkelingen kunnen het einde betekenen van individuele en collectieve arbeidsverhoudingen die voor de eeuwigheid bestemd leken. Het is een gegeven dat voor grote verwarring zorgt in de vakbeweging, maar daar niet alleen.

De micro-elektronica doet de grenzen tussen wonen en werken vervagen. Categorieën, zoals 'mijn woning' en 'mijn werkplaats', waarop een hele wereld is gebouwd, verliezen geleidelijk hun betekenis. Dat overkomt ook de begrippen 'arbeid' en 'niet-arbeid'. *Phone banking*, het telefonisch bestellen en betalen van goederen bij postorderbedrijven en, binnenkort, de automatische kassa's (waar de klant de aangekochte producten met hun streepjescode zelf 'incheckt') wentelen een deel van de arbeid op de consument af. De verbruiker wordt als het ware een schakel in het productieproces, een *prosumer* zegt futuroloog Toffler. Dat is slechts een van de wegen waarlangs allerlei hybride vormen van arbeid ontstaan.

Sociale verandering komt inderdaad incognito. Maar zij is er daarom niet minder ingrijpend om.

2. De inplanting van politieke activiteiten in het bedrijfsleven is niet alleen het werk van interne krachten. Ook de beroepspolitici helpen bij de verhuis. In vele Westeuropese landen zijn na de tweede wereldoorlog ondernemingen genationaliseerd. Meestal ging het om bedrijven in wat men sleutelsectoren noemde: energie, kredietverstrekking, vervoer. Het argument was dat in die branches beslissingen vallen die de hele samenleving in haar ontwikkeling binden, en in zekere zin dus politiek zijn. Vijfenvestig jaar later is een omgekeerde beweging gaande. Privatisering van overheidsbedrijven is nu in vele van die landen op de politieke agenda gezet. Soms gaat het om een budgettaire operatie, meestal om een poging om te snoeien in de omvang van de staat. Wat ook de motivatie weze, privatisering van ondernemingen uit sleutelsectoren is een vorm van politisering van het bedrijfsleven. Het betekent immers dat instrumenten van sociale en economische verandering in de handen van industriële en bankiers terechtkomen. Privatisering versnelt, met andere woor-

den, het uitzwermen van de politiek in de richting van het bedrijfsleven.

Dat de overheid ondernemingen afstoot, wekt wellicht niet zoveel verbazing. Maar dat is niet de meest opmerkelijke vorm van privatisering. Er is een stille revolutie bezig in een sector die tot de kern van de politiek behoort: de regelgeving. De productie van normen die voor de hele bevolking gelden, wordt algemeen gezien als een monopolie van de overheid. 'De wet' is het prototype: door het parlement formeel te boek gesteld en afdwingbaar door de uitvoerende en rechterlijke macht. Daarnaast is er alles wat men tot de secundaire wetgeving rekent: koninklijke besluiten van algemene strekking, ministeriële oorzendbrieven, ambtelijke richtlijnen. Men kan zich moeilijk voorstellen dat de overheid dit werk aan derden overlaat. En toch gebeurt het. Een van de regeringen-Martens uit de jaren tachtig heeft het land met bijzondere machten bestuurd. Daartoe is een hele trein van 'volmachtsbesluiten' op het spoor gezet. Voor de redactie van een aantal van deze regels is een beroep gedaan op een Brussels advocatenkantoor. Een privé-instantie oefende in dit geval onder licentie een overheidsfunctie uit. Maar in dit geval zal de regering wel het laatste woord gehad hebben. Anders verloopt het ter hoogte van de Europese Unie. In principe zijn het de Commissie en de Raad die de Europese wetgeving ontwerpen en voor bekrachtiging aan het parlement voorleggen. In één welbepaald domein heeft de Commissie het formuleren van normen in onderaanneming gegeven aan een niet-gouvernementele instantie. Deze merkwaardige evolutie speelt zich af in het kader van het Europees normalisatiebeleid. Dat vraagt enige uitleg.

Het normalisatiebeleid van de Europese Unie is er op gericht vaste standaarden te ontwikkelen voor de technische eigenschappen van een produkt of produktgroep. Het gaat om eigenschappen die betrekking hebben op kwaliteit, veiligheid, afmetingen en samenstelling. De bedoeling is via harmonisering allerlei verschillen die het openmaken van de Europese markt belemmeren, weg te werken. Deze normen, waar-

aan het bedrijfsleven zich bindt, zijn ook van groot belang voor de Europese consument omdat zij een directe weerslag hebben op zijn gezondheid en veiligheid en op de deugdelijkheid van wat hij zich aanschafft.

Het opstellen van technische normen die richtinggevend zijn voor de producenten, dateert niet van gisteren. In tal van landen werken al decennialang normalisatie-instituten die zich met deze taak hebben belast. Het gaat hier om particuliere organisaties waarvan bijna uitsluitend bedrijven deel uitmaken. In België, bijvoorbeeld, is dat het Belgisch Instituut voor Normalisatie (BIN). In 1961 is een eerste stap gezet in de richting van de produktie van transnationale normen. Dat jaar is het Comité Européen de Normalisation (CEN) opgericht, een koepelorganisatie van normalisatie-instituten uit de EG-landen. In 1973 ontstond het Comité Européen de Normalisation Electrotechnique (CENELEC) dat zich, zoals de naam het zegt, toelegt op de opstelling van normen voor elektrotechnisch materiaal. Aanvankelijk waren er tussen de normalisatie-instituten en de EG-instanties geen directe banden. In de jaren zeventig zou dat veranderen. In haar strijd tegen technische handelsbelemmeringen ging de EG-Commissie richtlijnen uitvaardigen waarvan de bijlage normen bevatte die men bij CEN en CENELEC had ontleend. In het midden van de jaren tachtig sloot de EG-Commissie met CEN en CENELEC een officiële samenwerkingsovereenkomst. De EG-instanties gaven nu het opstellen van Europese normen helemaal in handen van CEN en CENELEC. De Commissie en de Raad beperken er zich voortaan toe in een richtlijn enkele essentiële vereisten inzake gezondheid, veiligheid en milieubescherming vast te leggen. De technische uitwerking wordt in onderaanneming gegeven aan de normalisatie-instituten, die daartoe telkens een formeel mandaat (en kredieten) van de Commissie krijgen. Deze formule heeft een grote vlucht genomen. Tussen 1986 en vandaag heeft de Commissie een tiental van die richtlijnen uitgevaardigd. Dat gaf aanleiding tot meer dan dertig mandaten aan de normalisatie-instituten die op basis daarvan in totaal bijna duizend Europese normen formuleerden, onder andere op het stuk van de veiligheid van speelgoed en van gastoestellen.

In feite heeft de EG-Commissie een deel van haar macht overgedragen aan particuliere instanties waarin het bedrijfsleven zowat alle ruimte heeft ingenomen. Daar komt bij dat de meest gebruikte procedure voor de vaststelling dat een produkt volgens de Europese normen is gemaakt, de auto-certificatie is. De producenten stellen zelf een ver-

klaring van conformiteit op en brengen het EG-merkteken op hun produkt aan. Ook nazicht en controle liggen dus in hun handen.

Wat op het Europees niveau gebeurt, is ook dichterbij ons waar te nemen. In het kader van het Vlaamse milieurecht laat men het aan de bedrijven over om na te gaan of de door de overheid opgelegde emissienormen niet overschreden worden. De ambtenaren van de Vlaamse Gemeenschap doen deze controles, die omslachtig en duur zijn, dus niet zelf. Zij zien enkel toe op de werking van de zelfcontrole door de ondernemingen.

De politiek breekt niet in alle sectoren even sterk of even snel uit zijn oude grenzen. Er zijn domeinen waar de greep van de beroepspolitici vrijwel intact is gebleven. Justitiebeleid is er zo een. Maar zelfs daar is het monopolie van parlement, regering en ambtenarij bedreigd. Er is de opmars van privé-polities. In sommige van onze buurlanden bestaan er bovendien plannen om het gevangeniswezen te privatiseren.

3. Dat het bedrijfsleven in toenemende mate politieke activiteiten absorbeert is de bevolking niet ontgaan. Hoe is het anders te verklaren dat industriëlen en bankiers veel meer dan vroeger geconfronteerd worden met het verzoek om verantwoording af te leggen voor bepaalde beslissingen? Dat is de vraag naar de legitimiteit van wat zij doen – een in wezen politieke probleemstelling. De motiveringsplicht die nu al op de politieke overheden rust, wordt vaker dan voorheen van toepassing geacht op bedrijfsleiders. Een Greenpeace-actie uit het jaar 1993 levert een uitstekende illustratie van deze vorm van politisering. De milieubeweging had bij de autofabrikant Renault een exemplaar van een prototype 'ontleend'. Het ging om een bijzonder zuinige wagen die al geruime tijd ontwikkeld was, maar niet in produktie werd genomen. Greenpeace toerde met die wagen in Europa rond. De bedoeling was van Renault een verklaring af te dwingen voor het niet in roulatie brengen van een autotype dat de problemen van de zure regen, van het broeikas effect en van de uitputting van een schaarse energiebron in positieve zin

kon beïnvloeden. Wil de firma, zo vroeg Greenpeace, alstublieft die stap verantwoorden?

Ook in het verleden nam de techno-economie beslissingen die onmiskenbaar een politieke dimensie hadden. Toch klonk de vraag naar een rechtvaardiging veel minder luid dan vandaag. Hoe komt dat? Ik ga eens te meer te rade bij Ulrich Beck. Bedrijfsleiders hadden een zekere immuniteit tegen externe bevraging verworven. Het vertoog dat deze bescherming mee heeft ondersteund, ligt in de lijn van het vooruitgangsoptimisme: technologische ontwikkelingen verwekken altijd en overal meer welvaart en meer welzijn. Rond deze argumentatie kwam een wijdverspreide consensus tot stand. Industriële projecten zijn in se goed en verantwoord, was de overtuiging. Wat goed was voor General Motors (of Ford) was goed voor Amerika, zei men aan de andere kant van de oceaan. Die zekerheid maakte een publieke discussie over nut en risico's overbodig. Voor de bedrijven betekende dat zoveel als een blanco cheque. Uiteraard zitten er aan de technologische innovaties ook minder aantrekkelijke gevolgen vast. De tewerkstelling neemt af, de afvalbergen groeien aan. Maar in de retoriek van de vooruitgang zijn dat kleine kwetsuren, schoonheidsfouten als het ware. En de problemen kunnen altijd nog naar de overheid doorgeschoven worden. Een tweede argument leunt op de scheiding tussen de politieke en de economische werkelijkheid. Het zegt dat industriële projecten geen politieke produkten zijn en dat zij bijgevolg niet onderworpen zijn aan enig onderzoek naar verantwoording en legitimiteit. Zij volgen een andere logica, opgebouwd uit de wetten van de vrije markt en de rationaliteit die de technologie en de wetenschap eigen is. Het immuniteitssysteem is nu verzwakt. Dat heeft veel te maken met het afbrokkelen van de consensus rond de gevolgen van industriële groei. Er is twijfel gerezen, veel twijfel. De risico's zijn immers in aanzienlijke mate toegenomen. De schade die het bedrijfsleven kan veroorzaken, is niet langer als een verwaarloosbaar neveneffect te bestempelen. Dat laat de stroom van alarmerende berichten over milieu-ongevallen goed zien. Ook het besef dat industriële projecten nu

zeer vaak arbeidsplaatsen vernietigen wekt grote onrust in de bevolking. Daar komt bij dat de nieuwe assertiviteit van sommige burgers zich niet alleen naar de overheid richt, maar ook de houding tegenover het bedrijfsleven heeft veranderd. Dat uit zich in de meer aanvallende opstelling van de milieu- en de consumentenbeweging. Actiegroepen bestaan bovendien al lang niet meer alleen uit ongevaarlijke natuurvrienden. Bedrijfsleiders vinden nu evengoed ingenieurs, scheikundigen en biologen op hun weg. Ook het tweede argument – beslissingen van industriëlen en bankiers zijn apolitiek – verliest aan kracht. Het besef groeit dat wat het bedrijfsleven doet, de samenleving veel meer dan vroeger diepgaand beïnvloedt en dus vatbaar is voor vragen naar rechtvaardiging. Het zal wel geen toeval zijn dat juist nu ethisch bankieren in de belangstelling gekomen is.

Het wetenschappelijk onderzoek

Het vermogen om de wereld zijn vorm en inhoud te geven berust nu meer dan vroeger bij de multinationals en de holdings. Zij hebben het wetenschappelijk en technologisch onderzoek als trouwe bondgenoot. In de alliantie met het bedrijfsleven ligt al een eerste route waarlangs de research gepolitiseerd wordt. Industriëlen en onderzoekers zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor wat de techno-economie aan sociale verandering veroorzaakt.

In hun omgang met de beroepspolitici volgen de mensen van de research dezelfde trajecten als het bedrijfsleven. Zij stellen zich niet als tegenstanders op, maar gaan hun eigen weg. Research heeft een aparte dynamiek, die deels leunt op de competitie tussen labo's en onderzoekers, deels op intellectuele nieuwsgierigheid en op de kick die het overschrijden van kennisgrenzen veroorzaakt. Wetenschap is net als haar halfbroer, de technologie, erg gulzig. De Nederlandse politoloog Frissen schrijft in zijn *De versplinterde staat* (1991) dat zij haar eigen toepassingsbereik creëert en zonder waarneembare oppositie naar nieuwe terreinen zoekt.

Het is slechts *nadat* een technologische sprong is gemaakt en de sociale effecten zichtbaar worden, dat beroepspolitici en bevolking in de discussie betrokken worden. Ook hier reist sociale verandering dus incognito. (Haar schuilhut is de academische vrijheid.) Ook hier wordt gewerkt met voldongen feiten. Externe controle kan, maar dan enkel post factum. Onderzoekers worden dus gedreven door motieven die vreemd zijn aan de politiek, maar in hun gevolgen wel politieke betekenis hebben. Anders geformuleerd: de richting van het onderzoek wordt niet vooraf bepaald door regeringen en parlementen, noch door de publieke opinie, de ethiek of de moraal. Het werk in de vooraanstaande laboratoria zet echter wel de koers uit die de maatschappij inslaat.

Tsjernobyl staat model voor wat er met een samenleving kan gebeuren als wetenschap omgezet wordt in industriële projecten. Maar research weegt niet alleen door spectaculaire risico's op de toekomst van een bevolking. Het medisch-wetenschappelijk onderzoek doet vertrouwde noties, zoals 'leven' en 'dood', vervagen. De ontwikkelingen op het stuk van de in vitro fertilisatie hebben de zekerheid over het begin van een menselijk leven op de helling gezet. Ook de noties 'moeder' en 'vader' zijn niet langer inhoudsvast. Er zijn nu draagmoeders en zwangere oma's, donorvaders en (binnenkort wellicht) ongeboren moeders. Eeuwenlang waren seksualiteit en voortplanting aan elkaar gekoppeld. Contraceptie maakte seksualiteit zonder voortplanting mogelijk. In vitro fertilisatie laat voortplanting zonder seksualiteit toe. Geneeskundig onderzoek heeft eenzelfde effect in verband met het einde van het leven. De dood is vandaag een variabel gegeven, want afhankelijk van voortdurend wisselende medische definities. Er is de schijndood, de hersendood en de biologische dood. Concepten die de mens eeuwenlang hebben gericht in zijn interpretatie van zichzelf en van de wereld, zijn bijgevolg ambigu geworden en het zijn de medici en de biologen die, gedreven door hun eigen logica, aan de oorsprong liggen van deze omwentelingen. Het wordt alsmaar moeilijker om de politieke dimensies van dat alles te ontkennen.

Het wetenschapsbedrijf heeft in de loop der eeuwen een immuniteit voor externe bevraging opgebouwd. In die zin is deze sector verwant met haar economische partner, het bedrijfsleven. De omwalling die de wetenschappers rondom zich hebben opgebouwd, leunt op het argument van de al genoemde academische vrijheid. Maar er is verandering op komst. De research wordt geconfronteerd met de vraag naar een publieke legitiemering van wat men doet. Het duidelijkst is dat te zien in de discussie over de gentechnologie. Nieuwigheden van die aard en omvang zijn weliswaar altijd al op een zekere huiver gebotst. Toch gaat niet al het wantrouwen dat momenteel in de bevolking opstijgt terug op die oeroude angst voor het onbekende. Researchers worden niet langer op hun woord geloofd omdat er nu harde bewijzen zijn over misstappen en onzorgvuldig onderzoek in het verleden. De mediaberichten over twijfelachtige experimenten met radioactiviteit in het Amerika van de jaren veertig en vijftig voeden de twijfel. Ziekenhuispatiënten zijn buiten hun weten ingespoten met uraniumzouten omdat onderzoekers wilden weten welke doses nierbeschadiging veroorzaken. Mentaal gestoorde tieners kregen melk met radioactief calcium te drinken. Van tientallen gevangenen werden de teelballen bestraald om het effect op de spermaproductie te kunnen nagaan. Zo brokkelt het vertrouwen in de wijsheid van de wetenschap af. De roep om een ethische sturing van de research neemt daardoor toe. Ook dat is een vorm van politisering.

De magistratuur

Dat rechters aan politiek doen is altijd al, zeker in België, door de magistratuur als een verwerpelijke hypothese van de hand gewezen. Voor een deel is dat te wijten aan een misverstand: vaak denkt de rechter bij het horen van de term 'politiek' aan 'partijpolitiek'. Zijn terughoudendheid is daardoor goed te begrijpen. Maar ook na verduidelijking verdwijnt de debatangst niet. Vele magistraten vertrekken van het standpunt dat de muur

tussen de rechterlijke en de andere machten onoverschrijdbaar dient te zijn. In september 1988 schreef Walter Krings, toen procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, dat de rechter boven het gewoel staat en boven het gewoel dient te blijven. Hij mag zich niet in de strijd mengen. Hij is niet de verdediger van een sociaal systeem noch van een klasse of een moraal en zeker niet van een politiek. Hij mag slechts oordelen overeenkomstig het geschreven recht dat voor hem in beginsel de enige leidraad en de enige referentie is. Tot daar rechter Krings. In deze visie is er geen plaats voor een herkennen en erkennen van de politieke rol van de magistraat. En toch komt de politiek, vandaag zelfs meer dan gisteren, langs een drietal wegen de rechtbanken binnen.

1. Marcel Storme, hoogleraar aan de Gentse rechtsfaculteit, schreef al in de jaren zeventig dat in een gedesintegreerde samenleving als de onze personen nodig zijn die als eenzamen hun visie voorhouden en als zieners de toekomst van de mensheid voorbereiden. Hij voegde daaraan toe: 'Is het een naïeve illusie te menen dat in de toekomst ook de rechter een dergelijke rol kan spelen?' En ook vroeg hij zich af of in onze samenleving niet angstig uitgekeken wordt naar iemand die dan toch een vingerwijzing zal moeten geven over de manier waarop men zich in deze ontwrichte wereld dient te gedragen en of de rechter niet degene is waarnaar men zal willen luisteren. Sommige magistraten hebben deze rol van rots in de branding opgenomen. Dat is het wat ik bedoel met zelfpolitisering. Maar het ene kan niet zonder het andere: met zo'n stap valt er onvermijdelijk ook meer licht op hen.

Maar nu ten gronde. Zelfs als de rechter zich strikt houdt aan wat de grondwet en het procedurerecht hem opleggen, doet hij aan politiek. Elke rechterlijke beslissing is een afweging: van goed en kwaad, van schuld en boete, van wat aan God en wat aan Caesar toebehoort. De magistraat wordt tot afwegen verplicht omdat ieder vonnis of arrest een maatschappelijke dimensie heeft en op een of andere manier de belangen van de ge-

meenschap raakt. Soms springt die dimensie onmiddellijk in het oog.

Mijn map met kranteknipsels bevat daarvan tal van voorbeelden. Begin december 1992 was in de pers het volgende verhaal te lezen. Een Gentse rechter moest zeven jongelui uit adellijke kringen berechten. De beklaagden hadden zich schuldig gemaakt aan allerlei baldadigheden. De rechter achtte de feiten bewezen, maar oordeelde dat de veelbelovende carrières van de jongelui niet in het gedrang mochten komen en verleende iedereen de gunst van opschorting van uitspraak. Zij gingen dus de facto vrijuit. Vier jaar eerder, in 1988, schreef mijn krant dat drie jonge Algerijnen vijf maanden in voorhechtenis hadden gezeten op verdenking van smokkel van heroïne. Hun uitleg was dat het zakje met wit poeder waarmee zij waren betrapt, Pakistaanse peper was. Er kwam geen ernstig labo-onderzoek, tenzij vijf maanden later. Toen bleek dat het poeder inderdaad peper was. De jongens hebben dan de gevangenis mogen verlaten. De 44ste correctionele Kamer van Brussel heeft de betrokkenen op 26 oktober 1988 uiteindelijk vrijgesproken. Een derde knipsel. Medio 1987 volgde de Kamer van Inbeschuldigingstelling van Gent de uitspraak van een Kortrijkse rechter in een zaak van megafraude van meer dan één miljard frank. De West-vlaamse magistraat had de hoofdbeklaagde opschorting van uitspraak gegeven op basis van volgende argumenten: 'Verdachte heeft er alle belang bij dat er zo weinig mogelijk rond de zaak die hem aanbelangt wordt gesproken, geroddeld of daarvan in het openbaar gewag wordt gemaakt, zulks met het oog op zijn relaties met het buitenland en de financiële wereld. (...) De verdachte staat immers aan het hoofd van een belangrijk industrieel complex dat werk geeft aan enkele duizenden werknemers.' De rechter besluit: 'De raadkamer verklaart de tenlastelegging bewezen en is van oordeel dat aan de verdachte de opschorting van de uitspraak van de veroordeling mag toegekend worden.' Opnieuw een feitelijke vrijspraak dus. Eind november 1993 besliste het Brusselse Hof van Beroep vier industriële maalders die voor miljarden fraudeerden met 'zwarte' bloem niet te straffen. Zij kregen opschorting van uitspraak. De rechterlijke motivering luidde 'dat de overheid in deze zaak een grote morele verantwoordelijkheid draagt.' De rechter aanvaardde ook de stelling van de verdediging dat 'politici verzuimen het stelsel van forfaitaire belasting aan te passen en de betichten uit economische noodzaak verplichtte tot fraude.'

Waarom bevatten deze kranteknipsels aanwijzingen dat rechters de facto politieke activiteiten ontwikkelen? Omdat de uitspraken getuigen van de invloed van een mens- en maatschappijvisie in de afweging van schuld en boete. Deze rechters waren van oordeel dat zij best omzichtig te werk gaan bij de berechting van mensen die in de samenleving sleutelposities bekleeden. Hun redenering is dat strikte vervolging en strenge bestrafing van zulke individuen de maatschappelijke orde meer schade kan berokkenen dan het misdrijf waarvoor zij terechtstaan. Het is een vorm van autocensuur met het oog op het algemeen belang. Maar is dat dan geen overweging van politieke aard? Bovendien leidt deze gang van zaken, eens dat hij door de bevolking is waargenomen, tot een gekwetst rechtsgevoelen. Het verrast dan ook niet dat sommigen de term 'klassejustitie' in de mond nemen. Ook dat heeft politieke gevolgen.

Niet altijd is in een rechterlijke uitspraak de maatschappelijke dimensie zo duidelijk te zien als in de voorbeelden uit mijn map met kranteknipsels. Dat belet niet dat ook in andere types van rechterlijke besluitvorming de politiek zelden afwezig is. Soms is het spreken van recht een louter syllogistische, zeg maar automatische, activiteit. De rechter is dan als het ware blindelings onderworpen aan de rechtsregel. In andere situaties is er wel eerbied voor de wet, maar geen slaafse onderwerping. De magistratuur beschikt dan over een bewegingsvrijheid die haar toelaat, zelfs verplicht om de rechtsregel te interpreteren en te preciseren. De rechter vult zo de gaten die de wetgever liet vallen. In beide gevallen is de politieke dimensie niet veraf. Walter van Gerven, Leuven hoogleraar, onderwijst het zijn studenten als volgt: 'De jurist, vooral de rechter (...), neemt, wanneer hij recht zoekt voor een concrete situatie, een beslissing die in wezen een politieke beslissing is, omdat hij juist daardoor het bestaande bestendigt. De jurist kiest één oplossing tussen verschillende, juridisch-technisch even goed verdedigbare oplossingen. (...) Dit is de politieke oplossing die hij neemt op grond van economische, sociologische, filosofische opties, hoe onvolmaakt hij zich daar ook van bewust is.'

Deze vorm van politieke betrokkenheid is uiteraard niet nieuw. Wel recent is de neiging van de rechters om zich als de controleur van de uitvoerende macht op te stellen. Het meest spectaculair is dat in de dossiers van (vermeende) corruptie. Zij volgen daarin uiteraard de publieke opinie die roept om een krachtadiger optreden tegen het politieke onfatsoen. Toch kan ik mij niet van de indruk ontdoen dat de rechterlijke ijver om politici en ambtenaren te betrappen op ongeoorloofd gedrag deels bij de magistraten zelf zijn oorsprong vindt.

In een aantal opzichten is het werk van de rechters dus ongetwijfeld politiek van aard. Recente ontwikkelingen hebben dit gegeven nog versterkt. In Nederland, waar het verschijnsel al enkele jaren ter discussie staat, spreekt men zelfs van 'rechterlijk activisme'. Daarmee wil men aangeven dat de magistratuur direct of indirect ingrijpt in het proces van politieke beslissingen. Van Leijten, een befaamde Nederlandse rechtsg geleerde, is de uitspraak (in *De rechter als dictator?*, 1989): 'Terwijl wij steeds geneigd zijn te menen dat rechters de wet toepassen, komt het meer en meer voor dat de wetgever de rechtspraak toepast.' De grenzen tussen het rechterlijk korps en de politiek zijn aan het vervagen. Montesquieu en zijn scheiding der machten zijn bijna niet meer.

2. De politiek komt ook via de beroepspolitici in de gerechtshoven binnen. Dat is evenmin nieuw. Al van oudsher wegen de politieke partijen en hun mandatarissen op de rekrutering van magistraten. De politieke kleur van een kandidaat-rechter telt veelal evenzeer mee als zijn capaciteiten. Dat doet het risico ontstaan dat sommige rechters, omdat zij zich tot een wederdienst verplicht voelen, verleid worden tot partijdige vonnissen of arresten. Vrouwe Justitia is dan niet langer kleurenblind. Advocaten komen steeds vaker met verhalen die in deze richting wijzen. Zij zeggen dat succes in een rechtszaak kan afhangen van de partijpolitieke kleur van de magistraat waarvoor zij verschijnen. Het komt er dan op aan, beweren ze, het verloop van een geding zo te plannen dat de zaak door de 'meest geschikte'

rechter behandeld wordt. Wetenschappelijk gefundeerde aanwijzingen – gesteld dat men die zou kunnen verzamelen – voor deze vorm van politisering van de rechtspraak zijn er niet. Toch is het aanvaarden van de partijpolitieke beeweg, die met een kandidatuurstelling gepaard gaat, van de kant van de magistraten een politieke daad. En een daad die politieke gevolgen heeft. In de publieke opinie is immers de indruk aanwezig dat rechters hoe dan ook een prijs betalen voor de steun die zij bij hun benoeming hebben verkregen. Rechters zijn dan niet langer meer onverdacht en dat tast de geloofwaardigheid van de hele rechtstaat aan. Er is nu weliswaar een nieuwe wet die de werving van magistraten zou moeten bevrijden van partijpolitieke manoeuvres. Toch is ook deze regeling een compromis, waardoor – op z'n Belgisch – de achterpoortjes niet ontbreken.

Beroepspolitici hevelen ook op een veel rechtstreekse wijze de politiek naar de rechtbanken over. Meer en meer slaagt het parlement er niet in om binnen een redelijke termijn een materie aan de hand van een nieuwe of een gewijzigde wet te regelen. Dat heeft minder te maken met de ingewikkeldheid van een dossier dan met het mislukken van de zoektocht naar een aanvaardbaar compromis. Het jarenlange aanslepen van de parlementaire discussie over de abortuswetgeving is daarvan een voorbeeld. Het gevolg is dat de rechter verplicht wordt om, via het vellen van vonnissen en arresten, een algemene gedragslijn uit te zetten. De terugtrek van het parlement 'promoveert' de magistratuur bijgevolg tot plaatsvervangend wetgever. Regering en parlement schuiven op een nog andere wijze problemen door naar bepaalde rechtscolleges. Delicate vragen van politieke aard worden voor advies aan de Raad van State voorgelegd. In de oprichting van het Arbitragehof springt deze ontwikkeling meerdere stappen verder. De rechters van dit Hof hebben uitspraken gedaan over de zetelverdeling in het Europees Parlement, over de controle van de verkiezingsuitgaven en over de financiering van de Gemeenschappen. Het Arbitragehof kan bovendien, met een verwijzing naar de constitutie, alle wetten en decreten vernietigen, wat de facto de bewegingsvrijheid van

de wetgever doet krimpen. Jan Velaers, hoogleraar aan de UIA, schreef in *Van arbitragehof tot grondwettelijk hof* (1990) dat de Belgische rechtsorde 'evolueerde van een systeem waarin de wetgever het laatste woord had over de naleving van de Grondwet, naar een systeem waarin de rechter in het Arbitragehof het laatste woord spreekt. (...) De evolutie is er dan ook één van parlementaire soevereiniteit naar rechterlijke soevereiniteit.'

3. Ook de bevolking drijft de magistraten in de richting van de politiek. Dat heeft vooreerst te maken met de toegenomen assertiviteit van sommige burgers, een verschijnsel dat ik al eerder in dit boek besproken heb. Het komt nu vaker voor dat beslissingen van de overheid voor een rechtbank worden aangevochten. Jaarlijks stappen meer dan vijftigduizend mensen naar een rechterlijke instantie omdat zij een fiscale maatregel van hun gemeentebestuur of de provincie niet aanvaarden. De Raad van State wordt overstelpt met klachten over benoemingsbesluiten. Beslissingen van ocmw's worden in groten getale voor de arbeidsrechtbanken betwist. Sedert 1988 kan de burger ook het Arbitragehof mobiliseren om, onder meer op grond van de schending van het niet-discriminatiebeginsel, een wet te vernietigen. Telkens moeten de magistraten dan uitspraak doen over politieke beslissingen. (Sinds kort kunnen de rechters van de Raad van State de overheid *onder verbeurte van een dwangsom* verplichten om iets te doen of iets niet te doen. Dat verhoogt uiteraard de druk die zij op de uitvoerende macht kunnen uitoefenen.) Zeldzamer, maar zeker zo zwaarwichtig, zijn de gevallen waarin door toedoen van een burger de Belgische staat voor een internationaal gerechtshof wordt gebracht. Dat kan verregaande gevolgen hebben. Bepaalde arresten van de Raad van State, van het Hof van Justitie van de Europese Unie in Luxemburg of van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg hebben sterk gewogen op het beleid van de overheid. Het arrest-Marckx van 1979 veroordeelde België wegens de discriminatie tussen wettige en natuurlijke kinderen. In 1987 bracht een wet dan het Belgische afstammingsrecht in overeenstem-

ming met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De arresten-Le Compte dwongen het Belgische parlement de wetgeving op de tuchtrechtspraak in de raden van beroep van geneesheren en apothekers aan te passen. Dat zijn enkele van de meest spectaculaire voorbeelden.

De bevolking dwingt de magistraten, de Belgische en de internationale, meer dan vroeger om controle uit te oefenen op de overheid. Ook op andere vlakken neemt het beroep op de rechter toe. Ruzies worden vaker voor de burgerlijke rechtbank gebracht. Van de strafrechters wordt verwacht dat zij hun rol in de bestrijding van de misdaad verhogen. Dat is niet alleen in ons land zo. Henri Nallet, minister van justitie in de regering-Rocard, schrijft in zijn *Tempête sur la justice* (1992) dat de Fransen de magistratuur vandaag de dag beschouwen als een soort 'superassistante sociale'. Die ontwikkeling brengt mee dat de bevolking de rechters nu ook met andere criteria, bijvoorbeeld inzake produktiviteit, beoordeelt. De magistratuur krijgt te horen dat zij te traag werkt, negentiende-eeuwse methodes en rituelen koestert en toch zo wereldvreemd is. Procedurefouten lokken vinnige commentaar uit. Vrijspraken in fraudezaken worden uitvoerig bekritiseerd. De pers voegt aan deze kritische geluiden vele decibels toe. Parlementsleden voelen zich geroepen om de klachten van hun kiezers om te zetten in bitsige interpellaties over het falen van de rechters. De legitimiteit van het rechterlijk korps is dus niet langer vanzelfsprekend. Er zitten flink wat gaten in de omwalling die de magistraten rond hun domein hadden opgetrokken en die hen ontsloeg van de plicht verantwoording af te leggen. Het is de rechters niet meer mogelijk zich in een hooghartig stilzwijgen te verbergen. Aansprakelijkheid en toerekenbaarheid, termen die zij van oudsher in het oordelen over en het veroordelen van derden gebruiken, worden nu op hun gedrag van toepassing geacht. Ook dat is een vorm van politisering.

De media

Op 15 februari 1992 werd op een persconferentie in Brussel een boekje opgedaan over de betekenis van de drie maanden eerder gehouden parlementsverkiezingen. Een tiental mensen uit de universitaire wereld en uit de studiedienst van de SP presenteerden in een gezamenlijke publikatie een interpretatie van '24 november 1991'. In de bundel was een korte alinea opgenomen – twaalf lijntjes, om precies te zijn – over de politieke rol van de media. Ik citeer de tekst: 'De maatschappelijke omgeving waarin de pers functioneert, is in een aantal opzichten grondig veranderd. De partijpolitieke bevoogding is in aanzienlijke mate verminderd, maar in de plaats daarvan is hevige commerciële druk gekomen. De slag om de lezer/kijker beïnvloedt het gedrag van de journalisten. Nu de democratie onder vuur ligt, wordt ook van de media verwacht dat zij hun verantwoordelijkheid opnemen. Onprofessionele behandeling van verschijnselen als ROSSEM en het Vlaams Blok kan immers grote gevolgen hebben. Misschien is voor de journalisten nu de tijd gekomen om hun gedragscode opnieuw te bekijken.' De eerste, wat grimmige, vragen van de aanwezige persmensen gingen over die passage. Vooral de laatste drie zinnen lokten reactie uit. En slechts na een half uur kwamen de hoofdthema's, zoals het migrantenvraagstuk en de onveiligheid in de steden, aan de beurt.

Schermmutselingen van dat soort zijn ondertussen veel vaker voorgekomen. Want journalisten horen niet graag zeggen, zeker niet als het van derden komt, dat zij aan politiek doen. Nog meer moeite hebben zij met de vraag om verantwoording voor de wijze waarop zij dat doen. Het verweer van de journalisten loopt over twee sporen. Zij zijn niet de producenten van politieke feiten, beweren ze, maar zetten op papier of op het scherm wat reeds in de maatschappij aanwezig is. Een tweede, vaak gehoorde, reactie is: wij, de boodschappers, worden met schuld beladen terwijl de boodschap zelf en degene die haar uitstuurt buiten schot blijven. Als de mensen de politici uitspuwen dan is het niet, zo luidt het dan, omdat wij dagelijks over het falen van de gezagsdragers schrijven. De politieke klasse zelf is voor haar devaluatie verantwoordelijk.

De aarzeling van de journalisten om te erkennen dat zij met hun werk politieke activiteiten ontwikkelen en daarvoor ter verantwoording geroepen kunnen worden, doet denken aan wat de magistratuur jarenlang te horen gaf. Ook zij zei van zichzelf: 'Wij doen niet aan politiek. Wij zijn slechts doorgeefluik.' De journalist zegt: 'Wij kijken toe wat er in de wereld van de politiek gebeurt en brengen daarover verslag uit.' Net als in het geval van de rechters is er sprake van het in leven houden van een fictie.

1. Een klassiek model uit de politieke wetenschap kan ons helpen om de werkelijke betekenis van de geschreven en de audiovisuele pers in kaart te brengen. Daarin wordt de politiek bekeken als een bedrijf dat grondstoffen (eisen en verwachtingen, vragen en behoeften) omzet in producten (wetten en andere bindende beslissingen, diensten zoals onderwijs en openbaar vervoer). Die omzetting verloopt in een zevental, goed te onderscheiden stadia. Alleen de eerste vier stappen komen hier ter sprake, omdat daarin het politieke optreden van de pers het opvallendst is.

Een eerste fase is te vergelijken met het opdelven van grondstoffen: problemen komen aan de oppervlakte (in het geval van een natuurramp, bijvoorbeeld) of worden via een of andere ingreep (moties, memoranda, persberichten) zichtbaar gemaakt. Dat houdt in dat allerlei signalen uit de maatschappelijke ruimte gecapteerd en, als ze te zwak zijn, versterkt worden. Maar niet alle behoeften die zich melden, worden opgenomen in het kaderwerk van de politiek. Er is méér nodig: de bewustwording dat een probleem de grenzen van het individuele overstijgt en dat het een oplossing kan vinden door overheidsingrijpen. In de tweede fase gaat het dus om de vertaling van *private troubles* in *public issues*. Men zou het ook het transport van de grondstoffen naar de verwerkingseenheid kunnen noemen. Er zijn honderden problemen die zo op de agenda van de beroepspolitici terecht komen. Maar slechts een klein gedeelte ervan zal in aanmerking komen voor behandeling. Een vraag naar overheidsop-

treden moet immers omgezet worden in politieke machtscentra, wil zij een kans maken om door te stoten tot de beslissingscentra. Dit is de derde fase in het productieproces: de mobilisatie van politieke steun. Een breed gamma van instrumenten ligt hier ter beschikking: een beroep op vroeger verworven machtsposities, (onttrekken van) steun bij verkiezingen, lobbying, betogingen, stakingen. Maar er kan uiteraard geen sprake zijn van een gelijktijdige behandeling van alle problemen en eisen, die fase drie overleven. Op de agenda krijgen bepaalde punten prioriteit en worden andere terzijde geschoven. Dat is wat gebeurt in de vierde fase. Het bepalen van wat urgent is en wat niet, leidt meestal tot conflicten. Politieke strijd breekt hier eveneens uit wanneer vanuit tegenstrijdige belangen uiteenlopende oplossingen worden bepleit. Ook dan is het nodig voorrangregels vast te leggen en compromissen te sluiten.

De pers oefent in elk van deze fasen een niet te miskennen invloed uit. Kranten, radio en televisie zijn uitermate geschikt om maatschappelijke problemen zichtbaar te maken. Zij dragen in zich de mogelijkheid om als *early-warning systems* te werken, om op de sociale radar te melden dat er iets aan de hand is. Journalisten kunnen een kwestie, een eis, een verwachting die in een bepaalde groep leeft door herhaalde media-aandacht op de agenda van de politici inschrijven. Of zij kunnen een probleem letterlijk doodzwijgen. Dat alles heeft in de loop van de jaren nog aan belang gewonnen. Andere 'zenders' (de politieke partijen, de vakbonden, de school, de Kerk) zijn als leveranciers van agendapunten en informatie immers verzwakt. Van Michel Rocard, Frans ex-premier, is de uitspraak (in *Vendredi Idées*, november 1992): 'le message politique reçu par nos contemporains est à 97% un message originaire de journalistes et à 3% un message originaire de politiques.' De pers is ook niet afwezig tijdens de tweede en de derde fase van het politiek productieproces. Of zij verslag uitbrengt over een motie, een petitie, een persconferentie is van belang voor de doorstroming van een eisenbundel in de richting van de beroepspolitici. Deze diverse vormen van beïnvloeding spelen niet alleen langs de weg van de opiniestukken in

de kranten. Ook wat als fait-divers op papier of in de micro komt, weegt op het politieke lot van een dossier. De pen van een hoofdredacteur heeft vooral betekenis voor wat zich in fase vier voordoet: de rangordening van de agendapunten en de compromisvorming. Het feit dat in Vlaanderen zowat alle kranten zijn vrijgemaakt van directe bevoogding door de politieke partijen, verhoogt hier nog het gewicht van wat ze schrijven. Vroeger waren zij vaak louter megafoon voor wat de politici en de partij-bureaus dachten. *De Volksgazet* had de socialistische voorman Jos van Eynde als hoofdredacteur, cvp-senator Hubert Leynen dirigeerde *Het Belang van Limburg*, zijn cvp-collega Louis Kiebooms schreef de redactionele commentaren in de *Gazet van Antwerpen*, de liberale topman Frans Grootjans leidde de *Nieuwe Gazet* en *Het Volk* had zijn Karel Van Cauwelaert. Nu mogen de journalisten zelf denken.

'Bij dit alles kijk ik toe en informeer,' zegt de journalist over zichzelf. Hij of zij ziet zich langs de zijlijn van de politiek staan, vanop afstand rapportierend. Dat is het ideaalbeeld van de journalist als louter brenger van nieuws. Maar, schrijft de Leidse hoogleraar Witteveen (in *Beleid en Maatschappij*, 1993-1): 'brengen is maken'. Dat ligt al in de techniek van het medium televisie of krant. Een strikte scheiding van verslag en commentaar is niet mogelijk. Witteveen: 'Vooral bij belangrijke gebeurtenissen wordt meteen ingespeeld op de behoefte aan context, aan achtergrond-informatie, aan normatieve oriëntatie. (...) Zonder inkleuring zijn feiten geen nieuwsfeiten.' Er is niet alleen het gewicht van de techniek. Wat persagentschappen melden is ideologisch gekleurd. In wat journalisten uit het nieuwsaanbod plukken zit evenzeer de invloed van een visie op mens en maatschappij. En dat geldt heus niet alleen voor de journalisten van de Duitse Springer-pers, van de Murdoch-kranten of van de tv-stations van Berlusconi. Nieuws wordt in de handen van een journalist een sociale constructie. Dat is, in het licht van wat hierboven staat, politiek. Albert du Roy (werkzaam bij *Le Nouvel Observateur*, Antenne 2 en Europe 1) formuleert het in zijn *Le serment de Théophraste. L'examen de conscience d'un journaliste* (1992) veel brutaler:

'Un journaliste qui se prétend apolitique est un hypocrite ou un imbécile.'

Niet alleen wat er in de krant of op de buis komt, heeft invloed op het politieke leven. Ook de manier waarop het gebracht wordt is van belang. Dat is weliswaar altijd al zo geweest. Recente ontwikkelingen in het medium zelf versterken echter het politieke effect van het geschreven, het gesproken en het verbeelde woord. Perslui zijn meer dan voorheen geneigd om wie beroepshalve met politiek bezig is te verleiden tot korte, spitse uitspraken. Amerikaans mediaonderzoek wees uit dat de grote televisiestations in de aanloop naar de presidentsverkiezingen van 1992 de politieke *statements* van de kandidaten na gemiddeld 7,3 seconden onderbraken en naar een ander beeld overschakelden. In 1968 was dat nog 42 seconden. De *one-liner*, het provocerende zinnetje: daar komt het op aan. Daarmee is de lezer/luisteraar te lokken. Daarmee kan de politicus scoren. Maar het veroorzaakt wel onvermijdelijk polarisering. Het bemoeilijkt compromisvorming en reduceert het politiek debat tot boodschappen die, zoals Michael Schudson van de University of California (in *Dialogue*, 1993-3) schreef, de lengte hebben van een bumper sticker of van het berichtje in een Chinees *fortune cookie*.

Journalisten zijn in zekere zin ook de producenten van wat als 'de publieke opinie' op de politiek weegt. Zij doen dat door dat zij seinen uit de bevolking opvangen en versturen. Maar ook hier gaat het niet om een passieve transfer van signalen. Er komen selectie en interpretatie bij te pas. Bovendien, zegt de Leuvense socioloog Jaak Billiet in *De Standaard* van 28 augustus 1993, luisteren journalisten toch vooral naar wie zijn boodschap krachtig en aantrekkelijk weet te verwoorden. De mening van een minderheid wordt dan gepromoveerd tot 'de' publieke opinie. Zo, schrijft Billiet, kan een afstand groeien tussen de veronderstelde en de werkelijke belangstelling van de problemen die de burgers subjectief raken. Dat zet de politici op het verkeerde been en kan een kloof slaan tussen hen en de burgers. Ook langs die weg is journalistiek een politieke bezigheid.

Maar het belangrijkste is wel dat de pers de bewindslui dag

aan dag kan confronteren met wat de gezagsdragers zelf aan waarden beweren aan te kleven. Het beeld is bekend: de journalist is in de politiek van vandaag, nu het parlement soms forfait geeft, de waakhond die moet beletten dat de democratie schade oploopt. Dat is een politieke opdracht van formaat.

2. Wat hierboven beschreven staat is een vorm van politisering die wezenlijk met het journalistenwerk verbonden is. Het komt van binnenuit. Toch gaat de politisering, net als bij de magistratuur, ook uit de richting van de politici. Zij mobiliseren de pers, bijvoorbeeld via een goed-getimed lek. Ook in dit geval is de journalist geen willoos instrument. Hij of zij zou moeten weten wat er aan de hand is als een heer hem of haar voor een diner bij kaarslicht uitnodigt. Er zijn journalisten die dat niet (willen) doorzien. Zij denken dat zij de politici verleiden om een primeur te leveren. Maar in het spel van de verleiding is de journalist vaak het slachtoffer. Hij wordt misbruikt. Slimme regeerders weten bovendien dat er in elke journalist een politicus sluimert, die invloed wil uitoefenen. Omgang met ministers en andere coryfeeën uit de Wetstraat geeft de journalist het gevoel dat iets van hun macht op hem overvloeit. Dat maakt hem kwetsbaar. Los daarvan kan men zich afvragen of een persman die, bijvoorbeeld, Verhofstadts manifesten schrijft of 'met Martens door de woestijn' trekt, onafhankelijk waarnemer is of co-equipier.

3. We zagen reeds dat het rechterlijk korps nu vaker geconfronteerd wordt met de uitdrukkelijke vraag verantwoording af te leggen. Zoiets kan ook de journalist meer en meer overkomen. De pers zal aansprakelijk en toerekenbaar verklaard worden voor wat zij, politiek gezien, doet of niet doet. Dat zal aanpassen vergen. Want de pers is dat niet gewoon. Op een colloquium van de Koning-Boudewijnstichting, in de herfst van 1992, zei Carl Bernstein (tijdens de Watergate-affaire sterjournalist van de *Washington Post*): 'We zijn arrogant. De opening van zaken die wij van anderen vragen, weigeren wij in onze

eigen wereld toe te passen.' Zou de aarzeling om de eigen activiteiten op de publieke weegschaal te leggen alleen in de Verenigde Staten bestaan?

* *

*

De omgang met de wereld rondom ons is er niet gemakkelijker op geworden. Noties waarmee we in de samenleving ordening brachten, verliezen hun oorspronkelijke betekenis en nuttigheid. Talloze begrippen schuiven. 'Arbeid' en 'niet-arbeid', 'leven' en 'dood', 'publiek' en 'privé' zijn in hun inhoud verwaagd. Activiteiten die tot de kern van ons bestaan behoren, zijn uit hun traditionele verbanden ontsnapt. De school is haar quasi-monopolie op het vlak van het onderwijs verloren. Ondernemingen, beroepsgroepen, commerciële vormingsinstituten en tv-stations bieden nu onderricht en diploma's aan. De arbeid is uit de grenzen van de kantoren en fabrieken gebroken en wordt binnenkort, via de micro-elektronica, in de huiskamer ondergebracht.

In de sector van de politiek is het niet anders verlopen. Beelden en begrippen waarvan de bruikbaarheid decennialang niet te betwisten was, verbleken. En politiek-als-activiteit is nu veel minder dan vroeger aan limieten gebonden. Er is, vooreerst, het verschijnsel van de transnationalisering. Het nationale kader, de bedding waarin de politiek geruime tijd besloten lag, verzwakt. Maatschappelijke problemen en de apparatuur die voor hun behandeling nodig is, zijn vaker dan in het verleden grensoverschrijdend. Het is een ontwikkeling die nauw verbonden is met de schaalvergroting in de belendende percelen. Economie, communicatie, cultuur en wetenschappelijk onderzoek hebben de wereld als adres. De politiek kon niet achter blijven. Belangrijker nog is de emigratie van de politiek uit wat jarenlang als zijn vaste werkplaats is gezien. Regering en ambtenarij, parlement en partijen bakenden het terrein af waarop de politieke werkzaamheden zich afspeelden. Politiek houdt zich nu echter niet langer binnen deze grenzen op. Bedrijfsleven en onderzoeks-labo's, rechtbanken en media zijn politiek-actieve gebieden geworden.

Natuurlijk is het uitzuiveren van de politiek geen gloednieuw verschijnsel. De techno-economie, de combinatie van bedrijfsleven en technologisch onderzoek, heeft altijd al de koers van de samenleving beïnvloed. Honderd jaar geleden, met de industriële revolutie, lag datzelfde duo aan de oorsprong van een maatschappijtype dat in het Westen de twintigste eeuw haar vorm en kleur heeft gegeven. Ook dat was een tijd waarin industriële projecten in feite politieke beslissingen waren. Maar er is, vergeleken met wat vandaag gebeurt, een aanzienlijk verschil in graad van beïnvloeding, ook al omdat de effecten zich in de jaren negentig niet beperken tot het Westen, maar de hele planeet omspannen. De techno-economie veroorzaakt nu op een voorheen ongekende schaal sociale verandering. Eén facet daarvan is het ontstaan van

wat Ulrich Beck de risico-maatschappij noemt, een wereld waarin de kwetsbaarheid van mens en natuur een overheersend gegeven is geworden. Vervuiling van water en lucht, opwarming van de atmosfeer, radioactiviteit, toxische stoffen in de voeding bedreigen stad en platteland, arm en rijk, het Noorden en het Zuiden. Niet de verdeling van welvaart, maar de afwending van risico's zal de inzet van de conflicten van morgen zijn. Ook de sociale ongelijkheid verandert van karakter. Zij zal meer en meer in termen van risicogevoeligheid, niet van rijkdom en armoede worden opgebouwd. Maar zelfs in de industriële projecten die geen risico's meebrengen, zit een dynamiek die voor sociale mutaties zorgt. De verbreiding van de micro-elektronica, bijvoorbeeld, verlegt vele grenzen en verandert de biotoop van de mens in een technotoop, schrijft Marcel van Dam in *De opmars der dingen*.

In de grenzeloze politiek heeft de macht geen gezicht meer. Dit brengt de meeste burgers in verwarring. Sommigen vluchten de politiek uit en zwijgen in alle talen. Anderen spreken wel, soms zelfs zeer luid. Maar in hun boodschap zit geen klare lijn. Ook voor de beroepspolitici is de evolutie die in hoofdstuk twee beschreven staat een bron van grote onrust en onzekerheid, want de mechanica van de macht is grotendeels gewijzigd. De oude monopolies gaan verloren en wat er in de plaats komt, ligt nog niet vast.

Spreeken over de politiek is altijd een wat hachelijke onderneming. Er komen woorden bij te pas die, zonder dat men het beseft, geleidelijk hun oorspronkelijke inhoud verliezen. Want alles wat met politiek te maken heeft, leeft. Termen als 'burger', 'publieke opinie', 'democratie' en zelfs 'politiek' verwijzen naar een werkelijkheid die gisteren bestond, maar vandaag misschien al deels verdwenen is. Soms is de kloof tussen de aanvankelijke betekenis van een woord en de werkelijkheid waarvoor men het nog gebruikt zo groot dat spraakverwarring niet te vermijden is. Dat was, zeven jaar geleden, mijn uitgangspunt bij het schrijven van *De verzuiling voorbij*. Het verschijnsel dat men in de jaren tachtig met de term 'zuil' bedacht, was nog nauwelijks familie van wat twintig, dertig jaar vroeger de roepnaam 'zuil' gekregen had. Ik ging op zoek naar een meer adequate term en kwam uit op 'politiek concern'. De tijd is gekomen om een wat soortgelijke operatie uit te voeren voor de terminologie waarmee de politiek besproken wordt. Alleen is het maneuver hier iets ingewikkelder. Een sleutelwoord als 'politiek' is, in tegenstelling tot 'verzuiling' of 'zuil', niet te vervangen. De oplossing bestaat er dan in zo'n begrip te herijken, in zijn nieuwe inhoud zo precies mogelijk te omschrijven. Dat is het wat ik in hoofdstuk 3 poog te doen. Daarbij staat mij de Belgische situatie voor ogen. Maar veel van wat hier ter sprake komt, geldt ook voor onze buurlanden.

Het *parlement* is in de politiek niet de zenuwknop waarlangs de belangrijkste zaken passeren. Dat is al langer zo. Parlementsleden zijn bijgevolg vertrouwd met het verschijnsel van het inleveren van macht, prestige en betekenis. Door de emigratie van de politiek in de richting van het bedrijfsleven en co is het functieverlies in een hogere versnelling gekomen. Enkele mandatarissen proberen nog tegen de stroom in te zwemmen, maar dreigen te verdrinken in een zee van papier, van vergaderingen en van voldongen feiten. Anderen verwerken die existentiële vraag (het gaat immers over de bestaansreden van parlement en parlements lid), door uit te wijken naar een van de vele regeringen. Als dat niet lukt, is er nog altijd de vlucht in het dienstbetoon. Door op te treden als een veredelde maatschappelijke werker kan een député zijn nuttigheid bewijzen. Een omvangrijke cliënteel betekent bovendien electorale veiligheid: dagelijks een paar uur door ministeriële gangen draven om een pensioenaanvraag, een bouwvergunning, een zoektocht naar een sociale woning, een fiscaal dossier of een invaliditeitsvergoeding te regelen, brengt immers méér voorkeurstemmen op dan het bijwonen van een politiek debat in het parlement. Zo treedt er een verschuiving op in de rol van het parlements lid: van wetgever en waakhond evolueert hij of zij naar een leverancier van diensten en gunsten. Tegelijkertijd brengt dat de politiek binnen in maatschappelijke zones die vrij zouden moeten zijn van politieke druk en bemoeizucht.

Het parlement is verliezer op zowat alle terreinen. De *regering* is dat niet. Zij heeft de laatste vijftig jaar macht uit de volksvertegenwoordiging weggezogen. Zij nam bij de productie van wetten meer en meer het initiatief in eigen handen. Nu en dan dwong zij zelfs het parlement ertoe haar bijzondere machten te verlenen. Ook profiteerde zij van de verhuis van politieke activiteiten naar de plaatsen waar *zuilorganisaties* en *sociale partners* hun compromissen fabriceren. De regering wist zich in die alterna-

tieve circuits van besluitvorming als onmisbaar op te werpen en de gevestigde drukkingsgroepen de facto tot haar medestanders te maken. Natuurlijk komen de ministers van tijd tot tijd in botsing met de vakbonden, met de patronale organisaties, met de ziekenfondsen, met de artsensyndicaten of met de top van het katholiek onderwijs. Maar die conflicten spelen zich af binnen een overlegkader waarin ieders plaats gekend is en gerespecteerd wordt.

Van een heel andere aard is de verhouding van de regering met de *magistratuur* en de *media*, twee groepipolen in de politiek. Een deel van de rechterlijke macht staat momenteel op gespannen voet met de leden van de federale en regionale regeringen. Sommige magistraten, vooral in de hogere rechtscolleges, zijn van oordeel dat de uitvoerende macht minder en minder eerbied opbrengt voor de wet. Zij reageren daarop met voor de regering vervelende vonnissen en arresten. Ministers wordt verweten dat zij zich boven de wet stellen of verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van een kreupele wetgeving. In uitspraken van de Raad van State wordt de regering berispt omdat zij slordig omspringt met de regels van behoorlijk bestuur. Het gedrag van de magistratuur is uiteraard ook een bron van frustratie voor de ministeriële excellenties. Zij zien de rechters meer dan vroeger als lastige tegenstanders. Territoriumtwisten zijn het. De magistratuur heeft politiek gezien aan belang gewonnen. Voor de beroepspolitici brengt dat een krimpen van hun 'marktaandeel' mee.

Ook met de media leeft de regering vaker dan voorheen in onmin. Zij vreest de journalisten want de pers kan, denkt zij terecht, haar populariteit laten stijgen of dalen. Haar wetsontwerpen, standpunten en persconferenties riskeren ongezien en onbeluisterd te blijven zonder media-aandacht. Ministers willen daarom wel eens de schuld op de journalisten schuiven als een plan of project flopt. Maar belangrijker nog is het besef dat kranten, radio en televisie mee bepalen wat er op de politieke agenda komt en wat daarvan voorrang moet krijgen. Journalisten kunnen een thema doodzwijgen of met een cascade van be-

richten vooraan op het menu van de beroepspolitici plaatsen. De politieke informatie die de media bieden, is ook omvangrijker en beter van kwaliteit dan vroeger. Burgers zijn daardoor iets meer gewapend in hun omgang met de politici. Dat alles beperkt de bewegingsvrijheid van de bewindslui. Bovendien, en dat is nieuw, heeft zeker in het geval van de schrijvende pers het redactioneel beleid veel van zijn voorspelbaarheid verloren. Zolang de kranten trouwe leden van een politieke familie waren, wist een regering vooruit te lopen op de reacties van de journalisten. Nu deze band grotendeels is weggefallen, is men niet meer zeker wat er uit de pen of de pc van een hoofdredacteur of van een politieke journalist zal vloeien. Er is geen echte regerings- of oppositiepers meer. Ook de mediamensen hebben hun klachten. Topministers, zeggen zij, handelen niet volgens de regels van het goede nabuurschap. Zij houden belangrijke informatie achterwege, vertellen hele of halve onwaarheden en proberen de journalisten via perslekken in hun tactische manoeuvres te betrekken. Ook hier houden de conflicten verband met het vervagen van de oorspronkelijke grenzen tussen de politiek en de media. Als politieke factor neemt de betekenis van de pers toe. De keerzijde daarvan is een terugval in de beurswaarde van de beroepspolitici.

Veel problematischer nog is de verhouding van regering en parlement met de twee andere groepipolen in de politiek, het *bedrijfsleven* en de *laboratoria*. In deze zones van het maatschappelijk leven worden beslissingen genomen die verregaande gevolgen hebben voor de hele bevolking. Hier wordt de toekomst ontworpen. De politici kunnen daarbij zelden de koers uitzetten, want zij worden meestal met voldongen feiten geconfronteerd. De grote ondernemingen en onderzoekscentra treden niet echt in conflict met de bewindslui. Het zijn geen tegenstanders, maar nevenstanders. Met hun politiek van *faits accomplis* negeren zij de beroepspolitici. Op regering en parlement rust wel de ondankebare taak om de industriële projecten te verantwoorden en van legitimiteit te voorzien. De kerncentrales, de hoge-snelheidstrein, de agro-industrie, de zware medische apparatuur, de

uitbreiding van de havens zijn niet door de politici ontworpen en gepland. Regering en parlement hebben wel hun bijdrage moeten leveren in de rechtvaardiging van deze ontwikkelingen. (Tewerkstelling en welvaartsgroei zijn daarbij de meest gebruikte argumenten.) In feite zijn zij zo de advocaten geworden van krachten die grotendeels aan hun invloed ontsnappen. In sommige gevallen, als industriële projecten mislukken of kwalijke gevolgen hebben, moeten de politici ook het puin ruimen. Als er overcapaciteit ontstaat in de automobielsector, vraagt men dat de regering via allerlei vormen van vervroegde pensionering de pijn verzacht. Dezelfde eisen zijn te horen als een reorganisatie in een staalbedrijf strandt of als mijnen moeten sluiten. Milieurampen die het resultaat zijn van uit de hand gelopen innovaties in de chemische industrie worden ter bestrijding aan de politici overgedragen. De schaalvergroting in de varkenskweek, een ander voorbeeld, is door de Belgische Boerenbond en zijn bedrijven beraamd, maar op het moment dat Vlaanderen dreigt te verzuipen in de drijfmest wordt van de politici verwacht dat zij 'optreden'. Dan is er het probleem van de zware criminaliteit. De gangbare mening is dat regering en parlement gefaald hebben in de strijd tegen de mannen van de hold-ups. Het is juist, in de jaren tachtig is het aantal bankovervallen aanzienlijk toegenomen. Maar heeft een en ander niet te maken met het beleid van de banken zelf? Zij hebben hun saaie, met tralies beschermde lokettenzalen vervangen door open, gezellige ruimtes. De klant moest zich thuis voelen bij de bank van hier: gemakkelijke zetels, planten in elke hoek en een rechtstreeks contact met de loketbedienden. Daarmee hebben de banken zich veel kwetsbaarder gemaakt voor overvallen. Een tweede stap was de inplanting van een filiaal in elke uithoek van Vlaanderen. De bank moest dicht bij de klant komen. Het gevolg was dat in vele dorpen één enkele bediende de bank openhield. Ook dat is als het ware een uitnodiging voor wie snel geld wil verdienen. Sociologen spreken in dit verband van het ontstaan van criminogene zones, situaties die criminaliteit genereren.

De beroepspoliticus is zijn bevoorrechte plaats kwijt. Dat is evenwel niet het enige monopolie dat wankelt. Ook het alleenrecht van de staat is in gevaar. Eén aanwijzing daarvan ligt in het verschijnsel van wat mijn Amerikaanse collega's *private governments* noemen. Meer en meer ontwikkelen multinationals en consortiums van banken activiteiten die bij de werking van een politiek systeem horen. De uitbouw van een interne rechtspraak is daar één voorbeeld van. Dat kan gaan van het aanleggen van 'gerechtelijke' dossiers over werknemers en klanten tot het eigenmachtig berechten van bedrijfsdelicten. Zij werken ook met eigen diplomatieke kanalen en gaan zeer ver in de bescherming van hun veiligheid: de privé- en bedrijfspolities groeien sneller in omvang dan de korpsen die onder het gezag van de overheid staan. Multinationals ontpoppen zich zo geleidelijk tot pseudo-staten. Daarnaast is er, althans in sommige Westeuropese landen, een veel geduchter rivaal aangetreden: de maffia. Ik citeer de Nederlandse socioloog Abram de Swaan (in *De Nieuwe Maand*, 1993-6): 'Zo een gewelddadige organisatie die tegen geïreguleerde betaling bescherming biedt voor het geweld van concurrerende organisaties en bij gebrek aan concurrenten voor haar eigen geweld, dat is eigenlijk al een soort staat; een staat nog zonder grondgebied en zonder legitimiteit, maar toch een organisatie die afdrachten int onder bedreiging of toepassing van geweld en met die afdrachten weer het geweldsapparaat financiert dat die afdrachten komt ophalen. Zo werkt de volmaakte spiraal van het gewelds- en belastingsmonopolie waaruit de moderne staat is voortgekomen. Als de illegale geweldsorganisatie doorzet en uitdijt, vormt zich binnen de officiële staat een staatsachtige woekering, een formatie die ook al bescherming biedt in ruil voor regelmatige betaling en daarmee dus een essentiële staatsfunctie vervult, maar in het verborgene van de onderwereld, als een crypto-staat.'

Wie aan politiek doet, is verantwoordelijk en moet – zeker in het kader van een democratie – ook verantwoording afleggen. Met dat gegeven worden industriëlen, rechters, journalisten en on-

derzoekers de laatste tijd geregeld geconfronteerd. (Ik heb het daarover al gehad in het vorige hoofdstuk.) Toch is het opvallend hoe vaak nog de vraag naar rechtvaardiging van wat er in de politiek gebeurt uitsluitend naar de beroepspolitici gestuurd wordt. Zij zijn het eerste doelwit van kritiek als iets misloopt. Hun wordt de rekening gepresenteerd voor wat fout gaat, terwijl zij veelal niet aan de oorsprong liggen van de betwiste projecten. Dat hardnekkig misverstand is een van de krachtigste oorzaken van de malaise die ik in deel een van dit boek beschreven heb. Het gaat niet goed tussen burger en beroepspoliticus, zegt men. Maar kan het anders als de bevolking gelooft dat regering en parlement verantwoordelijk zijn voor de werkloosheid, de komst van asielzoekers, de grote en kleine criminaliteit, de stijging of daling van de huurprijzen? Ook het wantrouwen in de staat ontspringt gedeeltelijk in dezelfde context. Aan de stuurlui van de staat worden blunders aangerekend die zij niet (alleen) hebben begaan. Het is natuurlijk zo dat het voor de burger niet gemakkelijk is om de verantwoordelijkheid aan te geven van de mede-, de tegen- en de nevenstanders van de beroepspolitici. Hun besluitvorming onttrekt zich grotendeels aan het oog van de doordeweekse waarnemer. Beslissingen hebben er iets anoniems. Zij gaan schuil achter de verzegelde deuren van de laboratoria of ontstaan als fabrieksgeheimen. Daarmee vergeleken staan regering en parlement bijna bloot, wat het blameren ervan vergemakkelijkt. Bovendien lokken de beroepspolitici een en ander zelf uit. Zij wijzen niet graag op het ruime aandeel van de anderen, want dan geven zij hun machtsverlies openlijk toe. Toch verbaast het me dat zij niet vaker in opstand komen tegen het feit dat bijna het hele gewicht van de kritiek op hun schouders valt. Men zou toch verwachten dat zij minstens van een gedeelde verantwoordelijkheid zouden spreken.

Naar een rechtbank gaan om daar zijn rechten tegenover een werkgever, een verhuurder of een verkoper af te dwingen, vergt drie belangrijke stappen. Amerikaanse sociologen vatten dat traject in de termen *naming*, *blaming* en *claiming* samen. Men moet weten wat de fout is (*naming*), wie te dagvaarden (*blaming*)

en welke eis daaruit voortvloeit (*claiming*). Het vertrouwen in de werking van het recht wordt geschonden als mensen er keer op keer niet in slagen om die drie stappen met succes te zetten. De eerste stap is cruciaal. Er gaat van alles mis als men niet weet wie aan te pakken of als men op de verkeerde persoon mikt. Wat nu in de politiek aan het gebeuren is, kan daarmee vergeleken worden. Het gebrek aan werk is een schending van het recht op arbeid. De dreiging die op de natuur weegt, het gevoelen dat de veiligheid in de binnensteden afbrokkelt, de mogelijkheid dat de gezondheidszorg en het pensioenstelsel failliet gaan, brengen schade toe aan weer andere rechten. Men kan de beroepspolitici daarvoor verantwoordelijk stellen en 'dagvaarden': eisen formuleren, een proteststem uitbrengen, wegvluchten in apathie of cynisme. Maar vaak is deze vorm van *naming*, *blaming* en *claiming* inadequaat, omdat daarmee niet alle verantwoordelijken in het 'proces' betrokken worden. In die omstandigheden is het illusoir verbetering te verwachten op het stuk van de tewerkstelling, de koopkracht, de veiligheid of de milieu-bescherming. Het gevolg is bekend: de bevolking keert zich ontmoedigd en teleurgesteld van de politiek af. De kloof wordt wijder.

Parlementsleden, ministers en ambtenaren zijn nooit de alleenbezitters van het politiek domein geweest. Vanuit de belendende percelen drongen anderen de politiek binnen. Soms waren zij daartoe uitgenodigd. Dat is het geval met de sociale partners. Ongenode indringers waren er ook, de lobbyisten bijvoorbeeld. Er zijn dus al vroeger sluipwegen geweest waarlangs individuen en groepen de politiek konden binnenvallen. Wat in vorig hoofdstuk beschreven staat, is echter van een heel andere orde. De beweging is van richting gewisseld. Het is de politiek die uit zijn grenzen is gebroken. Activiteiten die ooit het quasi-monopolie van het parlement, de regering en de ambtenarij waren, zijn verhuisd naar het transnationaal niveau, het bedrijfsleven, de laboratoria, de rechtbanken en de media. Daardoor is de positie van wie als député, minister of ambtenaar beroepshalve met politiek bezig is, een deel van haar gewicht verloren.

De verhuis van politieke activiteiten naar de techno-economie, de media en de magistratuur is één aspect van de radicale ombouw die de politiek ondergaat. Daarnaast zijn er ook aanzienlijke veranderingen in de wijze waarop de politieke besluitvorming verloopt.

Voor een beschrijving van de politieke ruimte is lange tijd de metafoor van de piramide gebruikt: aan de top ontstonden de belangrijkste beslissingen en aan de basis werden ze uitgevoerd. Dit beeld was misschien onvolmaakt, maar dat de politiek een centrale besturingsinstantie had, werd niet betwist. In werkelijkheid, schrijft de al eerder geciteerde Frissen (in *De lege plek van de macht*, 1993), bestaat de piramide niet langer. Veeleer gaat het nu om 'een archipel van allerlei eilandjes, van subsystemen, van sectoren die al dan niet toevallig verbindingen met elkaar aangaan.' Er is, met andere woorden, geen bruggehoofd meer.

Wat is dan de plaats van de beroepspolitici? Hans Magnus Enzensberger, die als geen ander maatschappelijke trends in woorden weet te vangen, schrijft in *De Volkskrant* (22 september 1990) dat zij allang opgehouden zijn 'de richtlijnen van de politiek te bepalen of zelfs, zoals in de oude fysiologische metaforen, als hoofd, brein, centraal zenuwstelsel van het geheel te functioneren; ze proberen in het gunstigste geval op de hoogte te blijven, een soort hormonale sturing, om te verhinderen dat de turbulenties de omvang aannemen van een catastrofe.' Regering en parlement zijn als regisseurs in de politiek fel verzwakt. Het komt steeds vaker voor dat ambitieus opgezette operaties geheel of gedeeltelijk mislukken. Wetten blijken na korte tijd onuitvoerbaar of worden ontkracht door massale ontwijking of ontduiking. Saneringsplannen worden noodgedwongen gehalveerd of door obstructie ondermijnd. Dit is een van de gezichten waarin de crisis van de staat, beschreven in deel een, verschijnt: verminderd stuurvermogen en, als gevolg daarvan, dalende geloofwaardigheid. De roep om minder staat is in die context niet verwonderlijk.

De topologie van de macht is blijkbaar aan het wijzigen gegaan. De veranderingen tasten echter niet alleen de positie van parlement en regering aan. Opnieuw Enzensberger: 'De stuntelinge indruk die de regeringen bij de jongste veranderingen in Europa maken, hun hulpeloze op-de-borstklopperij, is geen toevallige pijnlijke gebeurtenis, die door het vervangen van personen kan worden opgelost. Hij vloeit voort uit de principiële onmogelijkheid het maatschappelijke proces te voorspellen, aan algemene calculaties te onderwerpen en van bovenaf te beheersen.' Wat hier staat, wordt door vele andere waarnemers bevestigd: een sturing van de politieke besluitvorming vanuit één enkele commandopost wordt alsmaar moeilijker. (Trouwens, kenmerkend voor vele van de sectoren die in het recente verleden politiek-actief geworden zijn, is dat zij zelf ook geen centrum hebben waar, zoals in de controleruimte van een kerncentrale, alle signalen en impulsen samenkomen. Research op het domein van de gentechologie is op honderden plaatsen tegelijk bezig. Industriële projecten ontstaan naast en in competitie met elkaar. De media zijn politiek actief, maar die bedrijvigheid wordt niet gestuurd vanuit een of andere superredactie.)

Politiek zal in de toekomst centrumloos zijn. Het is goed mogelijk dat deze stelling op ongeloof en twijfel zal stuiten. Zij staat haaks op de geldende visie op politiek. En inderdaad, er zijn vele redenen om te blijven geloven in de wenselijkheid, zelfs in de werkelijkheid van een centraal gezag. Bij wie berust anders het belangrijkste instrument in de politiek, het geweldsmonopolie? Waar wordt beslist over de verdeling van publieke goederen, gaande van onderwijs tot pensioenen? En is het niet zo dat hoe complexer een samenleving, hoe groter de nood is aan controle en regulering? Maar vooral, als de eilanden in de archipel van de politiek hun eigen beleidslogica volgen, wie gaat hen dwingen om tot overleg te komen? Waar gebeurt de afweging van deelbelangen (economische groei versus milieuzorg, bijvoorbeeld) en waar de formulering van collectieve preferenties? Die laatste vraag wijst in de richting van een krachtig argument: dat er in

de politiek behoefte is aan een plaats waar uit de veelheid aan plannen en projecten een gemeenschappelijke koers wordt afgeleid. Sommigen noemen dat het transcendente moment in de politiek. Anderen beweren dat juist in die fusie-activiteit de kerntaak, het primaat van de politiek ligt.

In de politieke wetenschap leeft een andere visie. Wij zijn, zegt zij, veroordeeld om te zoeken naar een nieuwe grammatica voor de politieke besluitvorming. Zij beschrijft ook in welke richting de eerste stappen gaan. Ik vat de gedachtengang samen in een boutade-achtige uitspraak: zoals er sprake is van de komst van het genegocieerde gezin, zo is ook de tijd van de genegocieerde politiek aangebroken. Aan de ene zijde van de 'onderhandelingstafel' zullen regering, parlement en ambtenarij zitten, aan de andere zijde de techno-economie, de media en anderen. Bij de beroepspolitici ligt de taak om de krijtlijnen te trekken waarbinnen de contractanten hun politieke activiteiten kunnen ontwikkelen. Wat die krijtlijnen zijn, is de inzet van verkiezingen en het resultaat van de andere vormen van inspraak waarover de burgers beschikken. Maar, de klemtoon valt daarbij op de *procedurele kant* van de besluitvorming: welke democratiecodes onoverschrijdbaar zijn, hoe de afweging van deelbelangen verloopt en waar de formulering van collectieve preferenties gebeurt. Over de *inhoud* van het beleid wordt beslist in de diverse eilanden van de politieke archipel, zij het in bepaalde gevallen na ruggespraak met regering en parlement. De Franse socioloog Michel Crozier formuleerde die stelling in een Amerikaans tijdschrift (*The American Enterprise*, november 1993) als volgt: 'Governments have to invent a new logic (...), from the material to the relational.' Het vastleggen van wat besluitvorming in een democratische samenleving hoort te zijn, is de kerntaak van de beroepspolitici, niet het eigenmachtig beslissen in elk beleidsdossier. Frissen heeft voor zo'n systeem de wat dure term 'meta-sturing' bedacht. Dat betekent dat de overheid voor de politieke besluitvorming in, bijvoorbeeld, de techno-economie alleen de verkeersregels vastlegt. Zij rijdt niet zelf.

Is dat toekomstbeeld te vaag? Is het een te roekeloze inter-

pretatie van enkele trends? Is het een utopie of de onrijpe vrucht van *social science fiction*? Vermoedelijk is het wel iets van dat alles. Toch is de afstand met de werkelijkheid minder groot dan men denkt. In Vlaanderen was de verhouding tussen de beroepspolitici en de zuilen lange tijd op het zopas geschetste scenario gebaseerd. In tal van zaken, gaande van ziekenzorg tot onderwijsbeleid, werden de inhoudelijke beslissingen genomen in gesprekken binnen en tussen de zuilen. Regering en parlement tekenden voor het formele script van de onderhandelingen, leverden een schets van de budgettaire mogelijkheden en zorgden voor de omzetting in wetteksten van de afspraken tussen de zuilen. Een vrijwel identieke situatie is gegroeid in de relatie met de sociale partners: langs arbeidsrechtelijke weg is een kader ontworpen waarbinnen het overleg tussen vakbonden en patroons vorm kon krijgen. In principe beperkte de regering zich tot het waarborgen van wat in het draaiboek van het sociaal overleg beschreven stond. Wie achterom kijkt in de tijd ziet nog een derde voorbeeld. De advocatuur, het notariaat en andere vrije beroepen hebben lange tijd geleden al bepaalde taken in onderaanneming van de overheid overgenomen. Ze hebben hun eigen rechtbanken en beslissen zelf over de vervolging en de bestraffing van beroepsfouten. De wetgever heeft alleen de procedures vastgelegd en daarbij een aantal waarden, zoals het recht op een fair proces, in bescherming genomen. Dat is de *relational logic* waarvan Crozier spreekt.

Een aanwijzing dat de toekomst wellicht al begonnen is, ligt in de snel aan populariteit winnende formule van de *convenanten*, quasi-contracten tussen de regering en een of andere maatschappelijke sector. Die nieuwe rechtsfiguur kan betrekking hebben op de uitstoot van schadelijke gassen, op aspecten van ruimtelijke ordening, op het weren van pvc in verpakkingsmateriaal, op bescherming van tewerkstelling. Het procédé houdt in dat de overheid niet zelf de concrete inhoud van een beleid bepaalt, maar wel enkele lijnen uitzet en waarborgen vraagt inzake de wijze waarop de besluitvorming verloopt en inzake de implementatie van wat afgesproken is. Deze vorm van horizontaal

bestuur werkt op basis van een partnerschap, een politieke versie van *living apart together*, tussen parlement en regering aan de ene kant, de particuliere of semi-particuliere sector aan de andere kant. Hier zit ook het derde alternatief voor deregulering, waarvan in deel een heel even sprake was.

3. AFSCHIED VAN EEN FICTIE

Wie over de politiek spreekt, denkt spontaan aan het parlement, de regering, de partijen, de overheidsambtenarij en de staat. Het licht valt, met andere woorden, op de *plaatsen* waar een dan niet nader genoemde activiteit wordt uitgeoefend. Die reflex is wijdverbreid: hij zit bij de leek, de taalkundige, de politoloog. In het *Groot Woordenboek der Nederlandse Taal* krijgt 'politiek' als zelfstandig naamwoord drie betekenissen, waarvan er twee uitsluitend naar de staat en de regering refereren. In politologische geschriften staat politiek vaak voor overheidsbeleid. Er is in die definities nauwelijks een verwijzing naar de *activiteit* die zich op deze locaties afspeelt. En daar gaat het nochtans om. Zelfs daar waar de bedrijvigheid omschreven wordt, duikt finaal opnieuw de referentie naar de regering en aanverwanten op. Een recente publikatie van VUB-politoloog Kris Deschouwer, *Politiek zonder boe of bah* (1992), laat dat mooi zien. De auteur zegt dat politiek te maken heeft met het *ordenen van de samenleving* aan de hand van *beslissingen* die op *dwingende wijze* aan de *hele bevolking* worden opgelegd. Verder schrijft hij: 'In elke samenleving zijn er een aantal instellingen die gespecialiseerd zijn in het bedrijven van politiek. (...) Het geheel van die instellingen noemen we meestal ook de politiek. Dat is een logische naam. Het zijn inderdaad politieke instellingen, omdat ze de instellingen zijn waarin de politiek bedreven wordt. Tot die instellingen behoren het parlement (of de provincieraad, of de gemeenteraad), de regering (of de provinciale bestendige deputatie, of het college van burgemeester

en schepenen), de administratie (de nationale, provinciale, gemeentelijke ambtenaren), de rechtbanken, de politie.'

Deschouwers definitie van wat de *politiek-als-activiteit* is, lijkt me correct en goed bruikbaar te zijn. Zijn opsomming van de plaatsen waar politiek bedreven wordt, is echter veel te restrictief. Vakbonden, patroonsorganisaties, ziekenfondsen, artsensyndicaten en het bedrijfsleven nemen beslissingen die de samenleving ordenen en op dwingende wijze, eventueel via de tactiek van de voldongen feiten, aan de hele bevolking worden opgelegd. Het is niet omdat een parlement een collectieve arbeidsovereenkomst algemeen bindend verklaart of omdat een regering een overeenkomst tussen ziekenfondsen en artsensyndicaten consacreert, dat alleen de beroepspolitici aan politiek doen. Députés, ministers en ambtenaren treden vaak veeleer op als de notarissen die de afspraak op papier zetten, als de advocaten die de beslissing bij de burgers verdedigen of, in het slechtste geval, als de puinruimers die de ongewenste effecten moeten opvangen.

Regering, parlement, overheidsdiensten en partijen hebben in het verleden een groot gedeelte van de politiek-als-activiteit gehuisvest. Zij hebben echter, zoals ik al schreef, nooit het alleenrecht gehad. Vele anderen, waaronder de vakbonden, het Verbond van Belgische Ondernemingen, de lobbyisten, drongen die ateliers van de politiek binnen. Maar de tijden zijn veranderd. De beroepspolitici zijn hun bevoorrechte positie kwijt. Niet zozeer omdat die anderen meer dan vroeger in de regering, het parlement en de partijen zijn binnengevallen, maar omdat de politiek-als-activiteit in aanzienlijke mate naar elders verhuisd is. Daarom is het niet langer verantwoord de terminologie waarin men over de politiek spreekt aan die oude kaders te binden. Zo houdt men immers via het woordgebruik een fictie in leven. Om die reden is in de loop van deel twee van dit boek de term 'beroepspolitici' verschenen. Daarmee wil ik een belangrijk onderscheid aangeven. Er zijn aan de ene kant de 'politici'. Dit is al wie op dwingende wijze beslissingen aan de hele samenleving oplegt. De 'beroepspolitici' vormen daarvan één

fractie. Dat zijn de mannen en vrouwen die als minister, verkonzene of partijmandataris werkzaam zijn.

Het valt niet te ontkennen dat de traditionele visie op de politiek een taai bestaan leidt. Zij blijft in de publieke opinie stevig overeind. Voor een deel is dat te wijten aan het beeld dat de media verspreiden. Schrijvende pers, radio en televisie tonen hoofdzakelijk wat zich in de regering, in de volksvertegenwoordiging en in de partijen afspeelt. Die fixatie is niet zo verwonderlijk. Wat de beroepspolitici doen is foto- en tv-geniek. Er is het element van strijd en dat zorgt voor opwindning. Er is het element van spanning: wie wint de verkiezingen? Overleeft de regering een vertrouwensstemming? Is er een tweederdemeerderheid? Wie van de kandidaten wordt voorzitter van een partij? Bovendien is het niet gemakkelijk om de plaatsen waarheen de politiek geëmigreerd is in beeld te brengen. De topfiguren van de multinationals en van de holdings zijn meestal lichtschuw. Het is daarom te begrijpen dat de journalisten zich op de ministers, de parlementsleden en de partijleiders richten. Die zijn het trouwens aan de democratiecodes verplicht om in de openbaarheid te treden. Alles wel beschouwd is het voor een beroepspoliticus meestal ook lonend om zichzelf en zijn werk aan de bevolking te tonen. Vanuit diverse hoeken worden bijgevolg elementen aangedragen die een *virtuele realiteit* laten ontstaan.

* *
*

Politiek is als activiteit verbrokkeld. Dat is de allereerste indruk die de jaren negentig opleveren. Politiek is nu een huis met zeer vele kamers. In sommige ervan wonen het parlement, de regering en de ambtenarij. Zij beslissen samen. Maar die situatie, waarvan de grondwet zegt dat het de enige achtenswaardige is, neemt in betekenis af. Er zijn kamers waar politiek vooral een zaak is van de sociale partners of van de zuilorganisaties, soms in samspraak met de regering. In andere werkplaatsen van de politiek ligt het grootste aandeel bij de techno-economie, de media en de magistratuur. Dat in de politiek concentratie van macht vervangen wordt door een mozaiek van machthebbers, brengt de burgers in verwarring. Wie is verantwoordelijk? Wie moet bij falen geblameerd worden? Momenteel richt de urevel zich nog hoofdzakelijk op de beroepspolitici, mede omdat zij zelf de schimmen van het verleden in leven houden. Het effect daarvan staat bekend als 'de kloof'.

De verkaveling van het politieke domein is de macro-versie van een proces dat in deel een voor het individu geschetst is. Ook de burger valt in fragmenten uiteen. Zijn politiek gedrag draagt daar de sporen van: wisselende standpunten, een maatschappijvisie als een lappendeken, voorwaardelijk en kortlopend engagement. Politiek gezien is ook het individu verkaveld. Het gebruik van de nieuwe communicatietechnologieën werkt dat, zoals deel een beschreef, nog in de hand.

De tweede ontwikkeling in de politiek, de wisseling van verticaal naar horizontaal bestuur, is minder ver gevorderd. Toch zijn de voortekenen niet te loochenen. Meer en meer komt het voor dat regering en parlement slechts als contractanten omgaan met de andere producenten van politieke beslissingen. De beroepspolitici sturen niet rechtstreeks, maar onderhandelen of laten hun tegenspelers binnen een door de overheid afgebakende gedoogzone een beleid uitspelen.

Opnieuw is er opvallend veel verwantschap met wat rondom het individu gebeurt. In de micro-werelden van de mens verwekt de individualisering een verhoogde zelfstandigheid en een verminderd vermogen van derden om anderen gedrag aan vaste patronen te binden. Dat leidt tot minder bevelen en tot meer overleg. In de macro-werelden van de politiek is een soortgelijke evolutie waar te nemen. Tal van sectoren gaan hun eigen weg, ook als zij aan politiek doen. Er is geen plaats meer voor politieke systemen die op strikt hiërarchische wijze zijn opgebouwd. Het débâcle van de Sovjetrussische bevelshuishouding is slechts één, zij het overtuigende, demonstratie. Dit is de interne

contradictie die in de maatschappij van de jaren negentig aanwezig is. De complexiteit van die samenleving verhoogt de nood aan controle en sturing. Maar zo'n sturing is anderzijds nog nauwelijks te realiseren.

Zo rijst het cruciale probleem van de afweging van deelbelangen. Wie spreekt het laatste woord als horizontaal bestuur een dominant procédé wordt? Hoe worden de vele solo's op elkaar betrokken? Hoe wordt vermeden dat het beleid van het ene eiland schade toebrengt aan het andere? De antwoorden op die vragen blijven ofwel achterwege of verraden een groot gebrek aan eensgezindheid. Daarmee verbonden is er de kwestie van de formulering van collectieve preferenties. Hoe kunnen gemeenschappelijke visies op het algemeen belang tot ontwikkeling komen? In deel een is gezegd dat de werking van de ideologieën als politiek kompas verzwakt. De individualisering is daar niet vreemd aan. Opnieuw zijn er meer vragen dan antwoorden.

De politiek verandert op radicale wijze. En toch worden de vertrouwde beelden nog liefdevol gekoesterd. Bedrijfsleiders, wetenschapsmensen, rechters en journalisten doen alsof zij buiten de politiek staan. De beroepspolitici doen, zeker in verkiezingstijden, alsof zij de hefbomen van de politiek nog stevig in handen hebben. Maar hoe lang zijn deze ficties nog in leven te houden? In de grenzeloze politiek moet bijna alles opnieuw uitgevonden worden: de burger, de politicus, de democratie. Hoe dat kan, staat op de agenda van deel drie.

DEEL 3

De democratie heruitvinden

De derde etappe in dit boek is er een waarin geraden wordt naar wat de toekomst brengen kan. Waarop zal de band tussen individu en politiek gebaseerd zijn? Moet de burger rechtstreeks en zonder tussenpersonen zaken kunnen doen met de overheid? Of is de rol van wat in Vlaanderen het middenveld genoemd wordt onontbeerlijk? De belangrijkste vraag echter is en blijft: hoe kan de democratie overleven in een politieke context die zo grondig afwijkt van wat een eeuw lang haar levensruimte is geweest? Er zijn allerlei scenario's te bedenken. In wat volgt, komen enkele ervan ter sprake.

In hun verhouding met de politiek nemen mensen diverse gedaanten aan. Om de zoveel jaar worden ze naar de stembus geroepen. Dan zijn ze kiezer. Sommigen zijn daar bovenop militant van een of andere partij. Velen gedragen zich geregeld als consument van het politiek dienstbetoon. Ook de relatie met de staat loopt over verschillende rollen: belastingbetaler, rechtsonderhorige of klant van een overheidsdienst. Voor al die verschijningsvormen is gemakshalve een verzamelnaam bedacht: 'de burger'. Maar met die sleutelterm wordt een artificieel gegeven in het denken over de politiek binnengebracht. Praten over 'de burger' suggereert immers dat het individueel gedrag als kiezer, als rechtzoekende, als cliënt van de overheid vanuit één en hetzelfde perspectief vertrekt. Men gaat er, met andere woorden, van uit dat in die mozaïek van gedaanten waarin ieder mens met de politiek omgaat, grote coherentie zit. Dat is echter zelden het geval. 'De burger' is nog in een tweede betekenis een kunstmatige constructie. Hoe men bij de politiek betrokken is, varieert van persoon tot persoon. *De burger* bestaat niet. Een analyse waarin met al deze schakeringen rekening wordt gehouden, is echter moeilijk te realiseren. Vereenvoudiging is noodzakelijk en dat is precies wat men met de noties 'burger' en 'burgerschap' mogelijk wil maken. Ook ik zal die termen nu verder gebruiken, in het besef weliswaar dat zij de werkelijkheid enigszins geweld aandoen.

Burger en burgerschap evolueren in de tijd. Het zijn geen onveranderlijke gegevenheden, zeker niet in een periode waarin zowat alles wat met politiek te maken heeft in beweging is gekomen. Daarom ga ik nu op zoek naar de nieuwe inhoud die voor het burgerschap in de maak is.

Over bevolking en politiek schreef ik zowat tachtig bladzijden geleden: het is alsof twee werelden, onder invloed van elementen die sterker zijn dan zijzelf, van elkaar wegdrijven. Ondertussen zijn enkele van de krachten die deze ontwikkeling veroorzaken in beeld gebracht. Zij zijn zowel ter hoogte van de burger als van de politiek zelf te vinden. Rondom de burger is een ware omwenteling aan de gang. Individualisering en de verspreiding van de overlegcultuur veranderen zijn gedrag, ook zijn politiek gedrag, op diepgaande wijze. Het is een stiekeme revolutie, zegt Marcel van Dam: zij vindt plaats op het microniveau, met per dag miljoenen minuscule wijzigingen in de manieren van miljoenen mensen. Aan de andere kant van de kloof is de transformatie zo mogelijk nog groter. De politiek is naar nieuw gebied uitgeweken. Monopolies zijn verdwenen of op zijn minst bedreigd. Beide wendingen, de eerste in het leven van de burger en de tweede in de wereld van de politiek, liggen aan de oorsprong van de verwijdering tussen bevolking en overheid. Onzekerheid en ontgoocheling teisteren tal van burgers. Er is onzekerheid omdat zoveel begrippen in de politiek vervagen. Transnationale instanties verdringen de nationale staat. De beroeps-politici verliezen gezag en aanzien. Ideologieën bieden minder houvast dan voorheen. Belangrijker nog is dat macht geen gezicht meer heeft, nu de politiek in meerdere betekenissen van het woord grenzeloos is geworden. Er is ontgoocheling omdat in de wereld van de politiek nauwelijks gereageerd wordt op de eisen die de individualisering en de cultuur van het overleg doen ontstaan. Een van de gevolgen daarvan is dat velen hun geloof in de politiek opzeggen. De regeerders van hun kant zitten geprangd tussen twee ontwikkelingen. De burger komt, gedreven door de zucht naar een geïndividualiseerde en genegocieerde levensloop, met een geheel nieuwe agenda bij de overheid aanzetten. Wat dat aan recyclage en ombouw vereist, gaat de mogelijkheden van vele politici en ambtenaren te boven. Boven-

dien neemt met de individualisering de voorspelbaarheid in het gedrag van de meeste burgers gestadig af. Dat doet de maakbaarheid van de samenleving – de marge waarbinnen politici met succes aan *social engineering* kunnen doen – in aanzienlijke mate krimpen. Tegelijkertijd moeten regering, parlement en ambtenarij beslissingsmacht afstaan aan de mensen van de techno-economie, de magistratuur en de media. Komt daarbij dat van de zijde van de beroeps-politici ficties in leven worden gehouden: zij missen de moed om te zeggen dat een groot gedeelte van de politieke besluitvorming naar andere oorden is geëmigreerd. De combinatie van toenemend ongeloof bij de burgers en van gelijkblijvend geloofsvertoon door de overheid leidt, schrijft Abram de Swaan in *De Nieuwe Maand*, tot cynisme. En dat vergroot, méér dan wat anders ook, de kloof tussen bevolking en politiek.

'De burger' moet opnieuw uitgevonden worden. Hier en daar is men daar al mee bezig. Er tekenen zich twee strekkingen af. Sommigen bepleiten een operatie waarbij de ruimte tussen bevolking en overheid gezuiverd wordt van alles wat de weg van het individu naar zijn overheid verspert. Mensen moeten zich rechtstreeks en zonder tussenpersonen kunnen laten horen over staatszaken. Dat maakt hen in de werkelijke betekenis van het woord burger. De nieuwe communicatietechnologieën openen hier trouwens vele mogelijkheden, waaronder electronic voting en instant polling. Voor anderen ligt de oplossing niet in een ledigmaking, maar in een renovatie van de zone die de bevolking met de politiek verbindt. Dat middenveld moet gedeeltelijk omgeploegd en heringezaaid worden, dat is de boodschap. Dan pas is met succes een meer adequate vorm van inburgering, dat is de opname van individuen in het leven van politiek en staat, te realiseren.

2. RECHTSTREEKS ZAKEN DOEN MET DE BURGER

Het pleidooi voor een politiek stelsel waarin individu en over-

heid zonder *go-between*s met elkaar zaken doen, rust op de introductie van het marktdenken in de politiek. De bevolking wordt als een verzameling van rationele, calculerende individuen gezien. Politiek gedrag is immers niet verschillend van koopgedrag, luidt het. En, ten tweede, monopolies of oligopolies van belangengroepen dienen geweerd te worden. Met die stelling viseert men de vakbonden, de ziekenfondsen en vele andere organisaties die nu in de politiek een eerstgeboorterecht uitoefenen. De argumenten zijn bekend: de gevestigde belangengroepen koloniseren de politieke ruimte, want langs de weg van de voldongen feiten schuiven zij kiezerskorps, regering en parlement de facto terzijde; zij vervalsen bovendien, dankzij de bevoorrechte positie die zij verworven hebben, het normale spel van vraag en aanbod in de politiek.

Plannen en projecten

Dat perspectief voedt een hele resem van gelijkgestemde projecten. Bij ons in Vlaanderen is vooral de VLD leverancier van voorstellen. Enkele daarvan mikken op een wijziging van het kiesstelsel. In de burgermanifesten van Guy Verhofstadt zijn daarvan talrijke sporen te vinden. Zo schrijft hij: 'De afschaffing van de stemplicht is een eerste stap om orde op zaken te stellen. De stemplicht ontnemt de allereerste keuze aan de burger: de keuze te gaan kiezen of niet. Hierdoor hoeven de politici geen inspanning te doen om het publiek ervan te overtuigen aan verkiezingen deel te nemen.' In markttermen uitgedrukt: de stemplicht houdt in dat wie niet wil kopen toch naar de winkel moet. Dat bespaart de winkeliers de moeite om mensen naar hun zaak te lokken. Het voorstel om de lijst- of kopstem af te schaffen gaat in dezelfde richting. Opnieuw Verhofstadt: 'Vandaag zijn het de politieke partijen met hun zuilen, standen en drukkingsgroepen, die bepalen wie er al dan niet wordt gekozen. In feite gaat het om vooraf geregelde coöptaties die, enkele strijdplaatsen niet te na gesproken, gewoon bevestigd worden door het stem-

busritueel. Door de kopstem af te schaffen (...) worden alle kandidaten op voet van gelijkheid geplaatst.' Of, laat de kiezer zonder tussenkomst van makelaars beslissen wie of wat hij koopt. Een variant is de rechtstreekse verkiezing van de eerste minister of van de partijvoorzitters. Het verst gaat het VLD-plan om in ons land bij verkiezingen het principe van de evenredige vertegenwoordiging in te ruilen voor het meerderheidsstelsel. Nu worden in elk arrondissement meerdere zetels over soms drie, soms meer formaties verdeeld. Zo komen er zeer vele partijen in het parlement en is de vorming van coalitieregeringen en van in het geniep gesloten compromissen onvermijdelijk. De partijen en hun stille opdrachtgevers wegen daardoor veelal zwaarder dan de kiezers, zeggen de tegenstanders. Invoering van het meerderheidsstelsel zou betekenen dat, zoals in Groot-Britannië, in elk kiesdistrict de kandidaat met de meeste stemmen verkozen wordt. Er komt dan een parlement waarin twee, hoogstens drie formaties zitten. Homogene regeringen kunnen hun programma dan compromisloos doorvoeren. De discussie over voor- en nadelen van zo'n meerderheidssysteem is bij ons eigenlijk nog niet echt begonnen. In Frankrijk is het debat wel gevoerd. En dan ziet men goed wat er achter de keuze voor een van de stelsels schuil gaat. De twee grote Franse partijen van rechts, RPR en UDF, zijn fel gekant tegen het principe van de evenredige vertegenwoordiging omdat die techniek het zwaartepunt van de politiek naar de partijen en hun zusterorganisaties verlegt. In hun ogen produceert dat systeem parlamentsleden die, om een verkiesbare plaats op de kandidatenlijst te behouden, de partij of de vakbond en niet de kiezer dienen. RPR en UDF zijn daarom helemaal gewonnen voor het meerderheidsstelsel: één verkozene per arrondissement, die rechtstreeks de verlangens van de kiezers uit zijn streek in Parijs vertolkt. In de woorden van een Franse politoloog: 'La préférence pour le scrutin majoritaire (...) traduit une hostilité à la politique associée aux partis, aux divisions, aux menaces contre l'ordre social. Elle lui oppose l'action concrète et libre de l'individu responsable' (Daniel Gaxie in *Stratégies politiques et réformes électorales*, 1991). Het

zal wel geen toeval zijn dat in Italië, waar grote afkeer is gegroeid voor de traditionele partijen en belangengroepen, de techniek van de evenredige vertegenwoordiging vervangen is door het meerderheidsstelsel.

Een tweede serie voorstellen is erop gericht de stem van de kiezer direct om te zetten in beslissingen. De toverformule is het referendum. Ik citeer nogmaals Verhofstadt: 'Het referendum is (...) een zegen (...) en de kans om de dichtgeslibde kanalen tussen volk en overheid te ontstoppen.' In de Verenigde Staten circuleert een extreme versie van de referendumgedachte: politieke televoting of de elektronische democratie. In zo'n stelsel, dat onder meer door presidentskandidaat Ross Perot werd gepropageerd, zou de burger via een soort *electronic highway* met de bewindslui verbonden zijn. Beleidskwesties kunnen zo in een instant-referendum door geheel of een deel van de bevolking worden beoordeeld. Tussenpersonen of drukkingsgroepen zijn dan overbodig.

Een burgerdemocratie?

Projecten zoals die van Verhofstadt veroorzaken een democratisch surplus. Zij doorbreken de verlamming die zich van vele politici en bewegingen heeft meester gemaakt. Iets anders is of de blauwdrukken die van de liberale en neoliberale tekentafels rollen een herwaardering van de burger mogelijk maken.

De kritiek op de gevestigde belangengroepen is niet onte-recht. Zij hebben nogal wat van hun dynamiek verloren. Hun middenkader is moe, vele slogans zijn versleten. Deels is dat een ouderdomsverschijnsel. Sommige organisaties sleuren de last van de jaren mee. Zij weten ook minder dan vroeger hun aanhang te behouden, laat staan te mobiliseren. Afvalligheid of, in het beste geval, de passiviteit van wie toch lid blijft, vormen een pijnlijk probleem. Toch behouden die organisaties hun politieke monopolies. Zij vinden elkaar ook, over alle tegenstellingen heen, in de verdediging van hun voorrechten: zij organiseren

gezamenlijke grenspatrouilles om hun domein te beveiligen, maken marktafspraken en versieren in onderlinge verstandhouding de overheid. Zo houden zij nieuwkomers van zich af. Dat is wat men kartelvorming noemt: 'aaneensluiting van producenten ten einde de markt te beheersen'.

De vakbonden en hun soortgenoten hebben dus inderdaad hun gebreken en het zijn er vele en grote. Maar deze formaties bieden het voordeel dat zij bekend zijn en dat hun activiteiten tot op zekere hoogte controleerbaar zijn. Wie ze naar de achtergrond duwt, maakt de weg open voor andere en veel minder zichtbare krachten. Want het is een illusie te menen dat de vrijgekomen machtsruimte leeg zal blijven. Is dat niet de door velen betreunde situatie in de Europese Unie? Licht het democratisch deficit daar juist niet in de grotendeels aan het oog onttrokken werking van allerlei lobby's? Er is een beeld dat mijn twijfels goed weergeeft. De zone tussen bevolking en overheid ziet er nu, dankzij het bestaan van allerlei overleginstanties, uit als een bak waarin allerlei kikkers rondspringen; die halen misschien vreemde toeren uit, maar ze zitten samen en je ziet ze tenminste bezig. Het alternatief, een politiek systeem waarin het overleg tussen belangengroepen en overheid ontmanteld wordt, houdt in dat de oude en de nieuwe kikkers in het gras verdwijnen en bijgevolg aan het zicht en de controle ontsnappen. Een tweede bedenking is met grote kracht in het Groot-Brittannië van Margaret Thatcher naar voren gekomen. Een regering die in naam van de vrije markt allerlei drukkingsgroepen aan banden legt, maakt zichzelf veel sterker want potentiële of bestaande concurrenten worden verzwakt. In het begin van de jaren tachtig is Thatcher begonnen met deze strategie in daden om te zetten. De vakbonden, bijvoorbeeld, hebben het aan den lijve kunnen ondervinden. Maar zelfs de Kerk van Engeland werd, als zij zich op politiek terrein waagde, op haar plaats gezet. Een project dat de bufferzone tussen individu en overheid sloop, produceert het omgekeerde van wat het beweert te doen. De burger wordt niet sterker gemaakt, maar integendeel verzwakt.

De idee van een referendumdemocratie vertoont een grote

aantrekkingskracht. Er zit iets in van het ideaal van de Griekse stadstaat, de burgerdemocratie in haar oervorm. Het volk het laatste woord geven, wie kan daar tegen zijn? Zeker nu de moderne technologie de middelen levert om snel en betrouwbaar de polsslag van de burgers te meten, lijkt niets nog de opmars van de plebiscitaire democratie te kunnen stuiten. En toch rijzen er twijfels.

Minderheden zijn vaak het eerste slachtoffer van een referendum, want het rekent alleen met de macht van het getal. Ook valt de matigende invloed weg van overleg en discussie, van geven en nemen. Dat is een bezwaar dat vooral in België luid kan klinken. Ruim honderd jaar al is in dit land het zoeken naar consensus de centrale spelregel in de politieke besluitvorming. Een referendum staat daar lijnrecht tegenover. Het is een techniek die zwart op wit een meerderheid tegenover een minderheid zet en een beslissing forceert. Voor dit procédé is er geen plaats in onze politieke cultuur. Goed, dat kan veranderd worden. Waarom eigenlijk niet? Maar daarbij moet wel bedacht worden dat het enige experiment in die richting niet hoopgevend is: de volksraadpleging in verband met de terugkeer van Leopold III is op een fiasco uitgelopen.

Andere bezwaren zijn vooral in de Verenigde Staten geformuleerd. De aanleiding lag in de campagne voor de presidentsverkiezingen van 1992. Van de kant van kandidaat Ross Perot is toen hardnekkig gepleit voor een veralgemening van het referendum. 'Plebiscitary democracy' is de label waarmee Perot blauwdruk van een directe democratie is bedacht. De naam is goed gekozen: regeren per plebisciet, volgens de van Dale 'een stemming door het gehele volk ter bekrachtiging of afkeuring van een regeringsdaad'. Er is bij de lancering van dit project een felle discussie losgebarsten. Wie pro is, wijst vooral op de brug die zo'n stelsel over de kloof tussen burgers en regeerders slaat. De tegenstanders vuren twee argumenten af. Bij een referendum, zegt men, wordt een cruciale fase in de opbouw van een democratische besluitvorming overgeslagen. Democratie is lang en indringend debatteren over de politieke agenda, is het gedul-

dig in kaart brengen van opties en alternatieven. In het geval van een instant-referendum is daar eigenlijk geen plaats of geen tijd voor. Er is alleen een passieve registratie van standpunten. In een *push-button-democracy* wordt een beleidsprobleem door enkele politici in een vraag samengedrukt, waarna de reacties geteld worden. En het antwoord ligt vaak al in de vraag. Ik citeer Michael Schudson (hoogleraar aan de universiteit van Californië) over Perots voorstel om langs elektronische weg een referendumdemocratie uit te bouwen: 'This is tell-a-democracy, or perhaps sell-a-democracy, not teledemocracy.' Hij maakt in dit verband ook een treffende vergelijking. In een referendum legt de burger zich met één pennetrek of met één toetsaanslag voor lang vast. Hij kan zijn keuze in principe niet herroepen, toch niet op korte termijn. Als consument is hij beter beschermd: bij een huis-aan-huisverkoop beschikt hij over zeven dagen om zijn aankoop meteen ongedaan te maken. Het tweede tegenargument graaft nog dieper. Een plebisciet geeft de toppolitici veel meer macht dan zij langs de weg van het parlement en de belangengroepen krijgen kunnen. Zij regeren dan in de naam van de volkswil of van de publieke opinie, niet langer gehinderd door lastige, politiek-ervaren tegenspelers en tegensprekers. Aan de overkant staan immers alleen geïsoleerde individuen. Daarover *Orwell of Athens?*: 'Een plebiscitair regime vertrekt van de veronderstelling dat politieke opvattingen op een geïsoleerde wijze in privé-situaties (thuis voor de buis) tot stand komen.(...) Burgers worden los van elkaar benaderd, ze ontvangen de politieke informatie niet in een sociale context.' De burger wordt als het ware gedemobiliseerd en naar zijn cocoon gestuurd. Het gevolg kan zijn dat mensen de kunst verleren om groepsgewijze hun belangen te verdedigen. Hoe zullen zij zich beschermen als de bewindslui op een dag besluiten om de resultaten van een referendum naast zich neer te leggen? Zo'n regime heeft een naam: Bonapartisme, een systeem waarbij een sterke regering zich beroept op (de uitspraken van) het volk. In zo'n geval is niet de keizer, maar de kiezer naakt.

Maar met de communicatietechnologie van het jaar 2000 is

het zoals met alle innovaties. Zij opent vele deuren. Een plebiscitair stelsel à la Perot is er één van. In beginsel is het even goed mogelijk om de nieuwe media in te zetten voor een betere bewapening van de bevolking. On-line databanken, teletext en videotext leveren informatie die qua omvang en snelheid hun weerga niet kennen. Dat zou de burger ten goede kunnen komen. Met interactieve televisie kan een individu van passieve consument van signalen promoveren tot actieve deelnemer aan het publieke debat. De nieuwe technologie hoeft dus geen democratisch deficit te veroorzaken, wel integendeel. Het komt er alleen op aan ze op bestaande democratische procedures te enten.

Dat er plannen gemaakt worden voor de herinrichting van de ruimte tussen burgers en bewindslui is een goede zaak. Maar het is zeer de vraag of het wenselijk is daarbij de markt als leidend beginsel te nemen. Politiek gedrag is anders dan koopgedrag. Consumenten hebben vele gemeenschappelijke behoeften, burgers hebben vooral vele tegengestelde belangen. De democratie is geen markt, zoals de markt geen democratie is. Ook het procédé van het referendum zit dicht in de buurt van het marktmodel. Het is een vorm van vrijblijvend consumentenonderzoek, tenzij het voorafgegaan wordt door veel debat en discussie, door woord en wederwoord. Is zo'n democratische proloog te realiseren met niets dan losse burgers?

Het probleem zit echter niet alleen in de opmars van het marktdenken. Er is ook de kracht van de moderne communicatietechnologie. De nieuwe media kloppen aan de deur van de politiek. De verleiding is groot om ze, in naam van de 'directe democratie', in de gedaante van electronic voting en instant polling binnen te laten. De kwestie is alleen goed te weten hoe met deze nieuwigheden een democratisch surplus te boeken is.

Er is een visie op burgerschap waarin een verticaal perspectief domineert. Zij zegt: alleen wat zich rechtstreeks tussen individu en overheid afspeelt, is van belang. Die opvatting loopt als een nu eens zichtbare, dan weer onzichtbare draad door de plannen en projecten die zojuist besproken zijn. Het kan ook anders. Het licht kan op de horizontale dimensie van het burgerschap vallen: mensen worden burgers als ze, en in zoverre ze, met en onder elkaar bepalen hoe hun maatschappij er moet uitzien. Dat kan niet zonder de aan-

wezigheid van een mozaïek van organisaties en verenigingen. Zij moeten de gemeenschappelijke zoektocht naar wat in samenleving en politiek belangrijk is, mogelijk maken. In deze visie op burgerschap wordt van camerastand gewisseld. Dat is wat ik als gelegenheidsfotograaf in de volgende paragraaf wil doen.

3. ANDERS INBURGEREN

Mensen die zonder werk, zonder familie en zonder vaste woonst door het leven gaan, komen vlugger dan anderen tot asociaal gedrag. Zij zijn immers niet verbonden met een sociaal weefsel dat morele codes genereert en over hun naleving waakt. Zo'n gemis berokkent ook de maatschappij veel schade. Het antwoord van de overheid ligt dan nogal eens in een repressiever optreden tegen 'onaangepast' gedrag.

'Making democracy work'

Sociale bindingen in de microwerelden van werk, gezin en buurt zijn van belang voor mens en samenleving. Isolement leidt tot problemen. Dat geldt ook in de verhouding tussen bevolking en politiek. De burger, de staat en zelfs de economie zijn gebaat met een dynamisch verenigingswezen, van voetbalclubs tot vakbonden, waarin velen met elkaar verbonden zijn. Die gedachte is niet nieuw. Zij is meer dan honderdvijftig jaar geleden door Alexis de Tocqueville op papier gezet, toen hij naar een verklaring zocht voor de vitaliteit van de Amerikaanse democratie. Onder de titel *Making Democracy Work* is in 1993 het verhaal overgedaan, maar nu in verband met een Europees land. De auteur is Robert Putnam, directeur van het Center for International Affairs van de universiteit van Harvard. Zijn onderzoeksobject is het Italië van na 1970, het jaar waarin de his-

torische regio's van dat land grote autonomie verworven hebben. Aan de hand van een twaalfstal indicatoren vergeleek Putnam hun bestuurlijke en economische prestaties. Eén conclusie stond zowat op voorhand vast: de regio's van het noorden presteren op alle vlakken beter dan die van het zuiden. Bociender is de interpretatie die Putnam presenteert. Geen enkele factor biedt een betere verklaring voor dat contrast dan de kwaliteit van het verenigingswezen. In Noord-Italië zijn tienduizenden buurtorganisaties, zelfhulpgroepen, coöperaties, sportclubs, vakbonden enzovoort actief. Op deze voedingsbodem is een heel aparte burgercultuur tot bloei gekomen. Deze *civic culture* rust op vertrouwen in elkaar en op het besef dat solidariteit en eigenbelang niet tegenstrijdig zijn: ik help je nu, in de verwachting (beter nog: in de zekerheid) dat je mij in de toekomst zal helpen. Het is in het verenigingsleven – leerschool en laboratorium – dat het individu geleidelijk deze ingesteldheid en de daarmee verbonden sociale vaardigheden verwerft. Daar wisselen mensen informatie uit, doen zij ervaring op met *self-government* en gaan zij inzien dat de rechten van een individu kunnen botsen met de belangen van de gemeenschap. De kans is groot dat zo'n coöperatieve verhoudingen spontaan naar de wereld van de politiek en de economie worden overgebracht. In het verenigingsleven kunnen, als alles goed gaat, politieke vaardigheden rijpen die voor burger en bestel van groot belang zijn. Meer democratie en betere bestuurlijke prestaties zijn daarvan het gevolg. Een bont geheel van organisaties verwekt niet alleen een bepaalde burgercultuur. Het werkt ook als een transferband tussen individu en politiek. Signalen reizen via die organisaties van beneden naar boven en vice versa. In Zuid-Italië is dat 'sociaal kapitaal', zoals Putnam een intensief gemeenschapsleven noemt, veel beperkter van omvang. Dat veroorzaakt clientelisme en corruptie, inefficiënt bestuur en economische stilstand. Putnam besluit: 'De Tocqueville had gelijk. De democratie wordt niet verzwakt, maar integendeel versterkt als er tussen burgers en overheid een levendig en krachtig verenigingswezen staat.'

Het sociaal kapitaal waarvan Putnam spreekt is ook in Vlaanderen te vinden, zij het in een wel zeer specifieke vorm. Geruime tijd lag het hoofdzakelijk verspreid en verdeeld over de katholieke, de socialistische en de liberale zuil. Ondertussen zijn zowel de werkelijkheid van, als de beeldvorming over de verzuiling erg veranderd. Tachtig jaar lang was verzuiling eerst en vooral sociale scheiding op levensbeschouwelijke grondslag. In tweede orde waren de zuilen omvangrijke netwerken van organisaties die in een verstandshuwelijk met de staat verbonden waren. Die toestand is binnenstebuiten gekeerd. De secundaire kenmerken zijn dominant geworden, de primaire naar de achtergrond verdwenen. In de ogen van velen is er geen behoefte meer aan een organisatie van het maatschappelijk leven op basis van levensbeschouwelijke tegenstellingen. Aan katholieke zijde is er het effect van de ontkerkelijkjng. In de arbeidersgroep, waar de welvaartsgroei het besef van een collectieve onderdrukking grotendeels wegnam, daalde ook de drang om in afzondering een eigen wereld op te bouwen. In beide zuilen is in reactie op deze klimaatwijziging de nadruk op het christelijk of socialistisch karakter aanzienlijk verminderd. Wat rest zijn netwerken van honderden verenigingen en voorzieningen die, in een ingewikkeld patroon van kruis- en dwarsverbindingen, met elkaar en met de overheid samenwerken. (Zo'n metamorfose vraagt om een andere nomenclatuur. In *De verzuiling voorbij* is 'politeik concern' als nieuwe roepnaam voorgesteld, niet in het minst omdat de erfgenamen van de verzuiling in hun gedrag wel familie lijken van de industriële en financiële netwerken uit de wereld van de economie.) Ook de houding tegenover het verschijnsel is veranderd. Zij die voor het behoud van de netwerken pleiten, werken nu vooral met het argument dat zij een unieke opdracht vervullen in de maatschappij en de politiek. Zij spreken ook liever van het middenveld.

De gedaanteverwisseling die de zuilen hebben ondergaan, is niet het enige element dat bij de beoordeling van het sociaal kapitaal in Vlaanderen moet meespelen. Er is grote twijfel gerezen over het vermogen van verzuilde organisaties om de burgercul-

tuur waarvan Putnam spreekt te verwekken. Zij zijn als leerschool en laboratorium voor *civic engagement* wat verbleekt. Ook hun prestaties als makelaar tussen individu en beleidsman zijn afgenomen. Er is in vele gevallen iets te veel bureaucratie en iets te weinig bewogenheid. Sommige critici, overwegend van liberalen huize, hebben deze organisaties afgeschreven. Met het oog op de bevrijding van de burger wordt hen daarom gevraagd terug te treden.

De politieke concerns hebben niet het hele middenveld ingenomen. Tientallen initiatieven op het welzijns- en cultuurvlak zijn buiten de de katholieke, socialistische of liberale gietvorm ontstaan. Buurt- en opbouwwerk, tweedekansonderwijs, werklozenwerking, zelfhulpgroepen zijn daar voorbeelden van. Ook milieuverenigingen zitten zelden onder de zuilparaplu. Meestal verschijnen deze organisaties onder de label 'nieuwe sociale bewegingen'. Zij zijn de laatste twintig jaar misschien wel de belangrijkste leveranciers van sociaal kapitaal geweest. Zij mobiliseerden mensen die zich niet langer thuis voelden in het verzuilde deel van Vlaanderen. Zij introduceerden nieuwe vormen van politieke scholing. Hun bijdrage aan de politieke cultuur mag niet onderschat worden.

Het middenveld herinrichten

Inburgering, individuen opnemen in het weefsel van politiek en staat, is er de laatste jaren niet gemakkelijker op geworden. Er is de invloed van de individualisering. Velen willen zo weinig mogelijk inmenging bij de planning van hun levensloop. Van de politiek in het algemeen, en de overheid in het bijzonder vragen zij daarom onthechting: hoe minder bemoeienis, hoe beter. Die ontwikkeling stimuleert de verspreiding van een 'blijf-van-mijn-lijf-burgerschap' of van wat Mark Elchardus een burgerschap van 'ja-als-het-me-past' heeft genoemd. Het zijn misschien moraliserende termen, maar toch geven zij vrij goed aan waar het om gaat: individualisering genereert een restrictieve visie op het

burgerschap. Individualisering tast ook de organisaties van het middenveld aan en reduceert hun vermogen om te functioneren als scharnier tussen burger en politiek. Het probleem is niet zozeer dat de mensen minder geneigd zijn om in het verenigingsleven te stappen. Zij staan nu wel vaker in een andere relatie met de organisaties waarbij zij aansluiten. Hun engagement is dikwijls voorwaardelijk, afstandelijk, indirect en van korte duur. In die omstandigheden moet de betekenis van het verenigingsleven als maatschappelijke en politieke leerschool wel afnemen.

Even problematisch is het effect van de ontwikkelingen die zich in de wereld van de politiek zelf voordoen. Er is de schaalvergroting. De opkomst van transnationale instellingen als de Europese Unie roept om een inburgering van een heel nieuwe soort. Het is al zo moeilijk om een verbinding te leggen tussen een individu en de nationale politiek. Wat nu op het programma staat, is een nog zwaardere opgave: de constructie van een Europees, zelfs een wereldburgerschap. Een complicatie van belang is dat de politiek ondertussen gedeeltelijk is geëmigreerd naar nog niet in kaart gebrachte sectoren, zoals de techno-economie en de media. De relatie tot die politieke groepen in de politiek herformuleren in termen van burgerschap is misschien wel de allermoeilijkste opdracht.

Wat nu aan de gang is, heeft zich al eerder voorgedaan. Zo'n honderd à honderdvijftig jaar geleden deed de industriële revolutie vele vaste gedragspatronen wankelen. Zij bracht geloofsafval en ontkerkelijking, verpaupering en klassenstrijd. Met de industrie rukte ook de stad op. De inplanting van fabrieken in de stedelijke kernen werkte als een magneet: tienduizenden verlieten het platteland voor de stad. Landelijke gemeenschappen verbrokkelden. Gezins- en beroepsleven werden gescheiden. Een van de gevolgen van die omwenteling was dat het individu als het ware in verschillende segmenten uiteenviel: arbeider, gezinshoofd, buurtbewoner, consument, staatsburger – ieder met hun eigen gedragscode. Tegelijkertijd groeide het hele maatschappelijke bestel in schaal en omvang. Ook in de politiek was dat het geval. Het kiesrecht werd uitgebreid en voor miljoenen

mensen was dat de stap naar een modern burgerschap. Die tweevoudige ontwikkeling, de erosie van gedragspatronen en de maatschappelijke expansie, betekende een enorme uitdaging. Er is, althans in België, in de verzuiling een antwoord gezocht en gevonden. Het socialistisch gedachtengoed, dat in honderden organisaties werd beleden, bracht weer wat meer eenheid in het leven van de mens. Hoezeer hij ook uiteengevallen was in verschillende segmenten, hij was als arbeider en als gezinshoofd en als buurtbewoner en als staatsburger socialist. In de katholieke zuil kwam er op dezelfde wijze een band tussen de uiteenlopende rollen die het individu te spelen had. De verzuiling bood bovendien een uitweg voor de kwestie van de schaalvergroting in de maatschappij. Zij voerde de mensen binnen in ruimere verbanden, nam ze op in grotere eenheden waardoor de sociale bedrading ontstond die een hedendaagse samenleving nodig heeft. Ook de ontwikkelingen in de politiek werden op die manier aangepakt. Het belangrijkste aspect ervan, de intrede van honderdduizenden nieuwe kiezers, was een erg delicate opdracht. De verzuiling van toen, een voorloper van wat nu het middenveld heet, bood een uitweg. Ze maakte de gedisciplineerde, door honderden organisaties gecontroleerde opname van de nieuwkomers mogelijk. In de parochiale werken, de vakbonden, de ziekenfondsen, de cultuurverenigingen leerden de arbeiders- en de boerenbevolking de politieke spelregels. Toen al was het verenigingsleven een factor van betekenis op het stuk van de inburgering.

De problemen van vandaag zijn geen perfecte kopie van die van gisteren. Toch is er sprake van verwantschap. De mutaties die individu en politiek nu ondergaan, dwingen ons de relaties tussen beide polen helemaal te herdenken. Burgerschap moet opnieuw uitgevonden worden. Zo was dat ook een eeuw geleden. Wederom is het de zone tussen bevolking en politiek die in die operatie een cruciale plaats inneemt. Het is in een herinrichting van die ruimte dat een eigentijds burgerschap kan ontstaan. Hoe moet dat gebeuren? Het beantwoorden van die vraag vergt de overstap van retrospectie naar prospectie. Verwacht daar

niet te veel van. Sociologen voelen zich niet op hun gemak als ze vooruit moeten kijken. Voorspellen ligt hun niet. Daarom is wat volgt meer een oefening in giskunde dan een voldragen, op harde bewijzen rustende uiteenzetting. En op de achtergrond is er de waarschuwing van Hans Magnus Enzensberger: 'Ja, degene die gelooft de toekomst in pacht te hebben, is er nog slechter aan toe dan degene die gelooft zich als behoeder van het bestaande te moeten opwerpen. Beiden zijn het slachtoffer van de illusie dat de maatschappelijke sfeer beheersbaar is.'

In Vlaanderen is de erfenis van de verzuiling niet opzij te schuiven. Hoe ingrijpend een renovatie ook wil zijn, honderd jaar verzuiling kan men niet zomaar van de sociale kaart vegen. Ik kom daar nog op terug. Maar hoe zit het in landen die dit type van maatschappelijke ordening niet hebben gekend? Hoe zien zij de herinrichting van de ruimte tussen mens en politiek? Ik neem de Verenigde Staten als voorbeeld. Daar zijn honderden *citizen groups* bezig met het uittekenen van blauwdrukken. Verreweg de interessantste stem is deze van de *New Communarians*, een beweging van voornamelijk academici en oud-politici. Zij verspreiden hun gedachtengoed via een eigen tijdschrift *The Responsive Community*. In hun plannen en projecten komen een drietal sleutelfiguren voor: de school, de media en de lokale gemeenschap. Elk van deze partners van het individu wordt een belangrijke rol op het stuk van de inburgering toegedicht. Weliswaar staat veel van wat zij daarover te vertellen hebben, ver van de Europese werkelijkheid. Veel, maar niet alles. Daarom loont het zeker de moeite om even over hun schouder mee te lezen.

De school kan een aanzienlijke bijdrage leveren in de produktie en de reproductie van burgerschap. Daar zijn de meeste plannenmakers, in de Verenigde Staten zowel als hier, het over eens. Er ontstaat wel grote onenigheid zodra de theorie wordt ingeruild voor de praktijk. Spontaan denken velen aan een lessenspakket of, in de termen van de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Britse *Commission on Citizenship*, aan een curriculum voor burgerschap. In beide lan-

den is daarover een felle discussie losgebarsten. Tegenstanders van zo'n curriculum wijzen op het gevaar van indoctrinatie en van andere vormen van misbruik. Zij zeggen ook dat inburgering via de school niet zozeer een kwestie is van doceren, maar van tonen. Het is de training in de omgang met sociale spelregels die telt. Het abstracte is van secundair belang. Ik deel die mening. De school is in tal van opzichten een politiek systeem in microformaat. Wat daar aan ervaringen wordt opgedaan, vloeit over in de relatie die mensen als volwassene met de macropolitiek aangaan. De school als oefenterrein in *self-government*, als broedplaats van *civic engagement*, als opleiding in de kunst om voor zijn mening uit te komen: daar gaat het om. Het probleem is dat die opdracht voor de school bovenop vele andere taken komt. Het onderwijs wordt nu al overvraagd. Er moet dus nog gepraat worden over wat prioriteit krijgt en wat niet.

Ook de media staan op het verlanglijstje van vele hervormers. Journalisten zijn als het ware modems die via het woord of het beeld verbindingen leggen tussen burger en politiek. Dat is al een belangrijk gegeven. Maar zij doen meer. Zij bewerken de signalen die zij doorsturen. Zij vertalen boodschappen, belichten achtergronden, interpreteren en evalueren. Hun rol in het proces van inburgering ligt op het vlak van de informatie en de oordeelsvorming. Zo bouwen zij een deels imaginaire, deels reële publieke ruimte waarin burgers onder elkaar en met de politici in debat kunnen treden. Althans, daarvan wordt gedroomd. Maar, zoals in het geval van de school, is de weg tussen wens en werkelijkheid bezaaid met hindernissen. Eén ervan doet aan een vicieuze cirkel denken. Voor de vorming van alerte en actieve burgers heb je kranten, televisie en radio van hoge kwaliteit nodig; maar om zo'n type van journalistiek commercieel in leven te houden zijn alerte en actieve burgers onontbeerlijk. Toch zijn er tekenen dat inburgering via de televisie, bijvoorbeeld, geen utopie is. Ik vond in mijn knipselmap volgend krantebericht over de muzikzender MTV: 'Tijdens de Amerikaanse verkiezingscampagne van 1992 voerde MTV een agressieve *Choose or Lose*-actie, die paste in het initiatief van de Ame-

rikaanse muziekindustrie om de jongeren aan te zetten om te gaan stemmen. Het effect op de opkomst bij de verkiezingen was opvallend. In 1992 lag het aantal 18- tot 24-jarigen die stemden 20 percent hoger dan in 1988. Het was de eerste stijging van de opkomst van jonge kiezers in twintig jaar.' In de lente van 1994 heeft MTV de gok opnieuw gewaagd, nu in de campagne voor de Europese verkiezingen.

De derde sleutelfiguur in de blauwdruk van de *New Communitarians* is de lokale gemeenschap. Dat is op-en-top Amerikaans. Bij ons vonden mensen elkaar altijd eerst op levensbeschouwelijke grondslag. De ruimtelijke dimensie speelde slechts in tweede orde. Dat is anders in landen zoals de Verenigde Staten, die geen verzuiling hebben gekend. Toch groeit ook in Vlaanderen de betrokkenheid bij de wijk, de buurt en de gemeente. Dat heeft met een veelheid van factoren te maken. Er is de reactie op het vervagen van grenzen. Nu de wereld een dorp wordt, stijgt de behoefte om van ons dorp een beetje meer onze wereld te maken. Dat is een constante in de geschiedenis. Elke schaalvergroting verwekt onzekerheid, soms ook angst. Tegelijkertijd wordt in de onmiddellijke omgeving naar compensatie gezocht. Vandaag neemt dat de gedaante aan van cocooning op wijkniveau. De revival van de regionale berichtgeving is van deze terugkeer naar het nabije zowel produkt als producent. Een tweede element van verklaring is rechtstreeks met de politiek verbonden. Tal van problemen die hoog op de agenda van velen staan, hebben een lokale dimensie: de dreiging die van een industriezone uitgaat, de verkeersonveiligheid, de criminaliteit. Dat verklaart wellicht ook de hernieuwde belangstelling voor de gemeentepolitiek, zelfs bij politici. Er is dus een scenario te bedenken waarin het eigentijdse burgerschap vanop dat niveau wordt opgebouwd. Wijkclubs, buurtwachten, lokale milieuverenigingen gaan dan een centrale positie innemen op het stuk van de inburgering. (In die zin is het nog zo gek niet dat ervaren politici van de nationale naar de lokale politiek overstappen.)

En dan de erfgenamen van de verzuiling, de politieke concerns. De activiteiten die zij in de non-profit sector ontwikkelen,

zijn van grote betekenis in een samenleving als de onze: politieke en professionele belangenbehartiging, welzijnszorg, onderwijs, sociaal-cultureel werk raken de kern van de democratische verzorgingsstaat. Hier gaat het echter om iets anders, namelijk om hun rol in de fabricage van een modern burgerschap. Net als de verenigingen in Putnams Noord-Italië zijn zij, tenminste als alles goed gaat, leverancier van sociale en politieke vaardigheden. Zij zijn bovendien schakels tussen bevolking en overheid, omdat zij informatie doorsturen en belangen verwoorden en verdedigen. Tot zover lijkt mijn verhaal over de zuilorganisaties wel uit een christen-democratische pen te zijn gevloeid. Het is in zulke termen dat ACW-leiders en CVP-voormannen de weldaden van het maatschappelijk middenveld bezingen. Ik wil voorbij dat christen-democratisch credo gaan. De organisaties die een c op hun identiteitskaart hebben staan, zijn aan renovatie toe. (Voor een variant van dit betoog vervange men 'christelijk' door 'socialistisch'.) Hun prestaties op het vlak van de inburgering zijn immers te zwak. Dat is aan een drietal tekorten te wijten. Vele verenigingen falen omdat zij in hun werking te weinig respect hebben voor de codes van de democratie. Neem de ziekenfondsen. In beginsel zouden zij een goede leerschool in burgerschap kunnen zijn. Ze vertegenwoordigen het individu in de sector van de gezondheidszorg, een vitaal domein voor iedereen. Meepraten over plannen en projecten op dat gebied zou voor zieken en gezonden een perfecte oefening in politieke discussie en besluitvorming kunnen zijn. Nu blijft dat helemaal achterwege. De mutualiteiten vallen in hun werking ver beneden het democratisch minimum. Moet zo'n organisatie niet met een rode kaart het maatschappelijk middenveld uitgestuurd worden? Een tweede probleem ligt in de huidige relatie met de overheid. Tussen openbaar bestuur en politieke concerns bestaat al lange tijd een soort partnerschap. De overheid erkent sommige verenigingen als subcontractors (op het stuk van gezondheidszorg, onderwijs, maatschappelijk werk, sociaal-culturele vorming) en geeft hun de materiële en juridische middelen die voor het welslagen van de onderaanneming vereist zijn. In

ruil daarvoor gedragen de netwerkorganisaties zich als aandeelhouders in de staatszaak. Geleidelijk trad hierdoor een osmose op: de grens tussen openbaar bestuur en particulier initiatief vervaagde, maar wel zo dat de politieke concerns diep in regering en ambtenarij doordrongen. De keerzijde daarvan was dat strikt politieke, zelfs partijpolitieke overwegingen in het leven van sommige zuilorganisaties doordrongen. Er is geen duidelijke akkerscheiding meer. Een deel van het middenveld zit niet langer in de zone tussen burger en overheid, maar is verhuisd naar de wereld van de politiek. Dat schept verwarring. Een derde kwestie is nauw verbonden met wat in het tweede hoofdstuk van deel twee beschreven is. Daar was sprake van nieuwe groeipolen in de politiek: de techno-economie, de media, de magistratuur. Burgerschap in de jaren negentig moet ook een betrokkenheid op deze sectoren inhouden. Of anders geformuleerd: inburgering kan zich vandaag niet beperken tot de traditionele werkplaatsen van de politiek. Mensen moeten kennis en vaardigheden opdoen die hun toelaten rechtstreeks of onrechtstreeks in debat te treden met managers, wetenschapslui, rechters en journalisten. Ook dat vergt een recyclage van het maatschappelijk middenveld. Die opmerking geldt trouwens ook voor de nieuwe sociale bewegingen. Ook zij werken nog vaak met een traditionele visie op politiek. Vakbonden, consumentenorganisaties en milieuverenigingen zullen hun aanbod aan burgertraining zo moeten verruimen dat ook de techno-economie, de media en de magistratuur in het blikveld komen te liggen.

* *
*

Het is niet goed als burgers als losse atomen in de sociale en politieke ruimte rondzweven. Dat is het wat honderdvijftig jaar sociaal-wetenschappelijk onderzoek, van de Tocqueville tot Putnam, ons leert. Elke samenleving, zeker de democratische, heeft behoefte aan 'networks of civic engagement' waarop een rijke burgercultuur tot ontwikkeling kan komen. Dit is een van de wegen – misschien wel de belangrijkste – waarlangs de inburgering van individuen kan verlopen. Wat op dat vlak in Vlaanderen aanwezig is, voldoet niet meer. Er is renovatie vereist.

De uitdaging is niet gering. De verzuilde organisaties die in Vlaanderen een aanzienlijk stuk van het middenveld bezetten, komen alleen nog in aanmerking als zij een serieuze recyclage ondergaan. De nieuwe sociale bewegingen bieden veel mogelijkheden. Die zijn in het verleden echter te weinig ontgonnen. De rol van de media is nog een groot vraagteken, maar er zijn aanwijzingen dat zij in het proces van inburgering een echte sleutelfiguur kunnen worden.

HOOFDSTUK 2

De derde golf

In de levensloop van de democratie is, zo staat in nogal wat publicaties te lezen, een derde fase aangebroken. Soms verwijst die uitspraak naar de periodes in de geschiedenis waarin de democratisering grote sprongen maakt. Dat is de invalshoek in Samuel Huntingtons boek *The Third Wave* (1991). De eerste golf loopt tot 1926 en overspoelt landen als Zwitserland, Canada en België. Daarna valt de beweging stil en is er zelfs sprake van een teruggang, zoals in Duitsland en Italië. Na de tweede wereldoorlog keert de democratie in een aantal landen terug en ook de dekolonisatie leidt enkele keren, zij het vaak slechts tijdelijk, tot de introductie van dat politiek model. De derde golf, schrijft Huntington, start op donderdag 25 april 1974 in Lissabon als, vijftientig minuten na middernacht, een radiostation met de song *Grandola Vila Morena* de anjerrevolutie laat beginnen. Griekenland, Spanje en een paar Aziatische landen zullen volgen. In die laatste fase brengt het jaar 1989, nu in Oost- en Centraal-Europa, een ritmeversnelling.

Een andere patriarch van de politieke wetenschap, Robert Dahl, bekijkt de ontwikkeling van de democratie in *Democracy and Its Critics* (1989) vanuit haar reikwijdte. Hij ziet zo ook drie etappes. De eerste levensfase is die van de stadstaten in Griekenland, Rome en het Italië van de late middeleeuwen en de renaissance. In de negentiende eeuw verandert de schaal waarop de democratie operationeel is. Haar actieterrein is nu de nationale staat. De derde fase is in de jaren zestig van onze eeuw aangebroken. Samen met de politiek groeit de democratie in bepaalde delen van de wereld uit tot een transnationaal gebeuren. Dahl doet geen uitspraken over de kwaliteit van de demo-

cratie. In zijn analyse valt het licht op de omvang.

Met Ulrich Beck is een derde interpretatie te maken. Oorspronkelijk waren, zegt hij, het parlement, de regering en de ambtenarij de ligplaats van de democratie. De volgende stap was de uitbreiding in de richting van de sociale partners. Vakbonden, patroonsorganisaties, boerenbonden promoveerden tot actieve deelnemers aan de politieke besluitvorming. In landen als België, Nederland en Oostenrijk traden ook de zuilorganisaties tot dat gezelschap toe. Dat was de democratie van de erkende en gevestigde drukkingsgroepen. De derde golf kan, als alles goed gaat, in de nabije toekomst tot ontwikkeling komen. Ze slaat op de emigratie van de politiek naar de techno-economie, de media en de magistratuur. Die sectoren vervoegen de andere actoren in de politiek. Maar uiteraard gaat het hier, vanuit het perspectief van de democratie, louter om een eventualiteit. De invoering van democratiecodes in de nieuwste grocipolen van de politiek is nog niet of nauwelijks begonnen.

Hoofdstuk twee neemt het perspectief van Beck over en is een poging om te raden hoe een democratie met de techno-economie en co er kan uitzien. Die keuze wil niet zeggen dat er geen problemen meer zijn in de democratie van de tweede fase, die van de nationale staten en van de drukkingsgroepen. Ook daar is de afstand tot het model nog groot. Maar die thematiek is al aan de orde geweest in mijn *De gewapende vrede* en *De verzuipling voorbij*. Belangrijker nog is het democratisch deficit in de transnationale politiek. Aan de tekorten van de democratie-opgroot-formaat wordt niet getwijfeld. In feite gaat het om een uitvergroete versie van de gebreken van de nationale democratieën. Ook deze kwestie blijft hier verder buiten beschouwing. Het is een heel aparte problematiek waarover ik te weinig te vertellen heb.

Een stuk van de politiek is naar de techno-economie, de media en de rechtbanken geëmigreerd. De democratie is vooralsnog niet mee verhuisd. Dat dient dus nog te gebeuren. De route ligt uitgetekend in een eenvoudige basisregel: *in een democratie is macht*

slechts dan legitiem als ze gepaard gaat met tegenmacht en aansprakelijkheid.

I. TEGENSpraak ALS TEGENMacht

De voorbije zestig, zeventig jaar zag men het parlement, de regering en de ambtenarij als de zenuwknopen van de politiek. Het lijkt dan ook volkomen normaal om diezelfde instanties de volledige controle over de politieke activiteiten van de techno-economie, de media en de rechters in handen te geven. Zij zijn het, zo luidt het klassieke verhaal, bij wie ook daar de ultieme beslissingsmacht moet liggen. Het is echter de vraag of dat wel altijd en overal wenselijk is. Zeker in het geval van de magistratuur en de media zijn er principiële bezwaren tegen directe interventies door de beroepspolitici. Het argument hier is dat rechters en journalisten in volle onafhankelijkheid moeten werken. Anders, zegt men, komt hun unieke maatschappelijke opdracht in gevaar. Daarom bekijken de magistraten de parlementaire onderzoekscommissies met argusogen. Daarom verzetten zij zich tegen een sterkere greep van de minister van justitie op het vervolgingsbeleid. Ook de journalisten wijzen, in naam van de democratie, elke aantasting van de persvrijheid van de hand. Rechters en persmensen schuwen bevoogding door beroepspolitici, zelfs in die aspecten van hun werk die een politieke dimensie hebben. Een andere kwestie is of parlementaire of ambtelijke sturing überhaupt nog voor uitbreiding in aanmerking komt. Deel twee van dit boek liep uit op de conclusie dat zowel maatschappij als politiek er nu uitzien als een archipel van zelfstandige eilanden en eilandjes. Sturing vanuit een centraal bruggehoofd, weze het de regering of het parlement, behoort steeds minder tot de mogelijkheden. Daarom is hier en daar al overgestapt op het model van het horizontaal bestuur. In zo'n systeem blijven de eilanden hun politieke zelfstandigheid

behouden, maar hun democratische kwaliteit wordt verzekerd door allerlei vormen van tegenspraak en oppositie.

Daarnt viel de term 'tegenmacht'. Wat moet men zich daarbij voorstellen als het om het bedrijfsleven, het wetenschappelijk onderzoek, de media en de magistratuur gaat? Er zijn twee niveaus te onderscheiden. Democratie in de nieuwe sectoren in de politiek betekent, ten eerste, dat de partners van de industriële en bankiers, van de wetenschapsmensen, van de journalisten en van de rechters in staat zijn een contramacht te ontwikkelen. Die partners zijn de burgers in hun positie van consument, rechtsonderhorige, kijker of lezer. Cruciaal daarbij is de ontwikkeling van een cultuur van de tegenspraak of, in de woorden van Hirschman, van *the art of voice*. Voice staat voor openlijke contestatie, voor oppositie tegen een bepaalde beslissing. Het alternatief is *exit*, de vlucht in de onverschilligheid. Exit is het instrument van de enkeling, de eenzame terugtocht die de tegenstander carte blanche geeft. Voice is een publieke activiteit en daarom het wapen bij uitstek van in groep opererende burgers. Het ene is het 'ich wolle raus' van de Oostduitse vluchteling, het andere het 'wir bleiben hier' van de Leipziger dissidenten. Ik citeer de Nederlandse socioloog Schuyt (in *De zittende klasse*): 'Democratie kan in principe een situatie van collectieve dwaling verhinderen of verminderen, maar dan moeten er wel genoeg mensen zijn om hun eigen standpunt te openbaren.' Wie zwijgt, stemt toe. Wie praat, kan de overzijde dwingen tot 'le parler vrai' over de HST en de mobiliteitscrisis, over de agro-industrie, over de risico's van de kernenergie. En kan ervoor zorgen dat alternatieven minstens onder ogen worden genomen.

De cultuur van de tegenspraak is er nog niet. De acties van Greenpeace tegen autofabrikant Renault of tegen chemiereus Solvay kunnen als prototype gelden. Maar er is nog een lange route af te leggen. Langs het traject liggen vele taken te wachten. De informatiestroom in de richting van de burgers is voor verbetering vatbaar. Een gemakkelijke opgave is dat niet. In de sector van de research, bijvoorbeeld, twijfelen velen aan de mogelijkheid om het grote publiek zo te informeren dat het de we-

tenschapsmensen kan tegenspreken. Toch is niet iedereen pessimistisch. In zijn autobiografie zegt Stephen Hawking, de man die vanuit een rolstoel en via een spraakcomputer theoretische fysica doceert, dat ge vulgariseerde informatie de mythes en de betovering die rond de wetenschap hangen, kan verjagen. Kritiek in de wereld van de media is vooral een probleem in verband met de televisie, minder in verband met de kranten. Er zijn meer waakzame lezers dan kijkers. In een discussie met de Franse ex-premier Michel Rocard zei Georges Balandier, antropoloog en auteur van *Le pouvoir sur scènes* (1992): 'Moi, je crois qu'il faut apprendre les images. On sait lire les journaux, on ne sait pas accéder, d'une manière autre que réceptrice, largement passive, aux images. Il faudrait parvenir à rendre critiques les consommateurs d'images, les sujets de la communication.'

In deel twee is beschreven hoe de techno-economie, de media en de magistratuur steeds vaker botsen op vragen en verwijten. Het pleidooi voor een cultuur van de tegenspraak ligt in het verlengde van deze trend. Het verschil met wat al enige tijd aan de gang is, zit in de graad van organisatie. Tot vandaag is de kritiek sporadisch. Het kan niet zo blijven als men de export van de democratie naar de nieuwkomers in de politiek wil doen slaan. Er is, met andere woorden, voor de produktie van oppositie een vaste infrastructuur nodig. Dan pas is tegenspraak om te zetten in samenspraak en consensus tussen het publiek en, bijvoorbeeld, de techno-economie. Sommigen, zoals de Leuvense geneticus Herman van den Berghe (in *De Standaard Magazine*, 19 november 1994), twijfelen aan de haalbaarheid van zo'n gesprek op zijn domein: 'Op dit ogenblik is het grootste probleem dat de bevolking onvoldoende geïnformeerd is over de mogelijkheden van de technologie. Wat in de toekomst met ons menselijk genoom gaat gebeuren, zou toch op minimale consensus moeten kunnen stoelen. De fundamentele ethische bekommernis moet volgens mij zijn: over problemen nadenken voor ze rijzen. Maar ik ben een beetje pessimistisch over het vermogen van mensen om dat te doen. Die technologische evolutie gaat ook zo snel, dat de ethiek ver achterop hinkt. Als je drie maanden de vaklite-

ratuur niet volgt, lijkt je wel van een andere planeet te komen.' Er zal veel verbeelding nodig zijn om die moeilijkheden te overwinnen. Maar is er wel een alternatief? Wat hier bepleit wordt, is wat in de sociaal-wetenschappelijke literatuur een 'publieke ruimte' wordt genoemd, een 'openbaar plein' waar plaats is voor woord en wederwoord. Over het belang van zo'n ruimte in de verhouding tussen burger en beroepspoliticus is al in vorig hoofdstuk gesproken. Maar zij is evengoed nodig in de relatie tussen individu en de nieuwe groeipolen in de politiek. De bouw van die fora is het werk van iedereen. Vakbonden, consumentenorganisaties, milieuverenigingen en universiteiten kunnen meehelpen in het overwinnen van de pleinvrees van u en ik. Het is aan regering en parlement om de publieke ruimten open te houden. Zij bepalen niet wat er gezegd wordt, maar zorgen ervoor dat de openbare discussie niet stilvalt.

Het tweede vlak is dat van de interne oppositie: van de ingenieurs in hun bedrijf, de rechters in hun korps, de journalisten in hun krant. Het recht op vrije meningsuiting geldt in alle werkplaatsen van de politiek. (Zelfs de ambtenaren zijn in België niet langer door een zwijgplicht gebonden.) Wie erkent dat de techno-economie, de media en de magistratuur de facto aan politiek doen, kan de mensen uit die sectoren in beginsel het spreekrecht niet ontzeggen, ook al is spreken tegenspreken. Het belang van deze bron van tegenmacht, een debat binnenshuis over wat kan en niet kan, is groot. Ik werk die gedachte uit aan de hand van twee voorbeelden. In Frankrijk en Italië wordt sinds het einde van de jaren zestig een open politiek en een open juridisch debat gevoerd. Aan Franse zijde heeft dat te maken met de oprichting, in mei 1968, van het *syndicat de la magistrature*. Die organisatie heeft, met vallen en opstaan, de kosmos van de rechters opengebroken en tot bezinning gedwongen. Zij heeft langs de weg van de tegenspraak gepleit voor een naar sociale herkomst minder eenzijdige samenstelling van de magistratuur, voor goedkope rechtshulp, voor het bannen van klassejustitie. Zij wees op de vele alternatieven voor wat als vanzelfsprekend gold. Aanvankelijk stootte het optreden van het syndicat op veel

verzet, zelfs op afgrijzen. Een hoogleraar in staatsrecht schreef in *Le Monde*: 'Un magistrat qui se syndique, c'est comme le pape qui fait des gosses.' In Italië is, zij het in veel woeliger omstandigheden, eenzelfde proces van politisering aan het werk geweest. Georganiseerde oppositie, open dissidentie en erkenning van het tendensrecht zijn in een zo voorzichtig korps als dat van de rechters zeker niet vanzelfsprekend. Ze zijn, zo leren ons Frankrijk en Italië, op lange termijn echter niet nutteloos. Want het kan geen toeval zijn dat precies in die landen het rechterlijk korps een zo cruciaal aandeel heeft in de gezondmaking van de politiek. Het zijn rechters, uit de lagere en de hogere echelons, die het milieu van de beroepspolitici tot sanering dwingen. Kan men zich voorstellen hoe de democratie in beide landen verder verziekt zou zijn als de magistraten niet hadden gereageerd? Het tweede voorbeeld komt uit een heel andere context. Een in 1993 uitgegeven boek, *Operation Epsilon: The Farm Hall Transcripts*, bespreekt de vraag hoe het komt dat Duitse kernfysici, die tijdens de oorlog voor de nazi's werkten, blijkbaar geen haast hadden met de fabricage van een atoombom. Eén hypothese is dat de Duitse geleerden het wapen niet wilden maken, omdat zij het Hitler niet gunden. Het maatschappelijk gevaar was in hun ogen te groot. Die tweede casus suggereert dat oppositie, hier onder de vorm van obstructie, heilzaam kan zijn. Het is ook een illustratie van wat Ulrich Beck aan het eind van zijn *Risk Society* schrijft: 'Enabling self-criticism in all its forms is not some sort of danger, but probably the only way that the mistakes that would sooner or later destroy our world can be detected in advance.'

Interne discussie brengt, zoals de Franse en Italiaanse magistratuur laten zien, vitaliteit in de democratie. Zij kan ook het risico op een collectieve dwaling verhinderen of verminderen, omdat politieke keuzen gewogen worden op hun neveneffecten en hun gevolgen in een verre toekomst. Ten slotte vergemakkelijkt zij de produktie van externe tegenspraak omdat geruchten over binnenskamers discussies meestal ook via de pers in de publieke ruimte terechtkomen. Nogmaals Beck: 'Only when medicine opposes medicine, nuclear physics opposes nuclear

physics, human genetics opposes human genetics or information technology opposes information technology can the future that is being brewed up in the test-cube become intelligible and evaluable for the outside world.' Beide vormen van tegenspraak kunnen elkaar versterken en de opbouw van tegenmacht versnellen.

De wenselijkheid van interne oppositie is één zaak, de realisatie ervan is iets anders. Als het om een individuele activiteit gaat, is de tegenspreker bijzonder kwetsbaar. Represailles (degradatie, ontslag, vervroegde pensionering of andere vormen van isolement) zijn vaak niet te ontwijken. Een veiliger weg is deze van de collectieve demarches. Maar ook op dat vlak zijn er nauwelijks precedentes. Er liggen in principe twee routes open. In de magistratuur en in de journalistiek zouden de professionele organisaties een forum kunnen vormen. Voor wat het rechterlijk korps betreft laten de ontwikkelingen in Frankrijk en Italië zien dat niet alle formules terzake evenveel waarborgen bieden. In deze landen hadden de rechters al decennialang een door de overheid erkende beroepsorganisatie. Die verenigingen waren echter strak hiërarchisch opgebouwd en discussie was er eigenlijk niet mogelijk. Het is slechts met de komst van alternatieve organisaties dat een tegendraads discours tot leven kwam. In Vlaanderen zijn nog nauwelijks stappen in die richting gezet. Er is weliswaar een vereniging van magistraten – zij opereert onder de naam Magistratuur en Maatschappij – die het debat over recht en rechtbanken niet schuwt. Maar zij staat vooralsnog zwak. Veelbetekenend is ook dat haar woordvoerders voor elk gesprek met de pers vooraf toelating moeten krijgen van hun oversten. Ook de journalisten hebben hun beroepsverenigingen. Hierin kan het, zeker in het kader van discussies over de deontologie, tot een kritische reflectie op elkaars werk komen. Maar gebeurt dat ook? Zijn de Vlaamse journalisten niet te zacht voor elkaar? Bovendien geldt hier en daar als stelregel dat het de hoofdredacties zijn die de ultieme verantwoordelijkheid dragen. Het is hun plicht, schrijft Manu Ruys, 'in te grijpen, wanneer gezondigd wordt tegen de gedragscode. Zij moeten het huis

schoonhouden.' Dat standpunt verlegt het probleem van de beroepsvereniging naar de redacties van de schrijvende en de audiovisuele pers. Het is mij niet bekend of daar tegenspraak, eventueel met inbegrip van fractievorming, mogelijk is. Er zijn geruchten dat in dag- en weekbladen een controverser woedt over de berichtgeving met betrekking tot het Vlaams Blok. Gaat het om een open debat, met inachtneming van de codes van de democratische besluitvorming? De situatie ziet er enigszins anders uit op het terrein van het wetenschappelijk onderzoek en van de grote ondernemingen. Ruimte voor interne oppositie is niet vanzelfsprekend. In beide gevallen is er de kwestie van de bedrijfsgeheimen. De oplossing zal gezocht moeten worden in een nieuwe definitie van de professionele ethiek.

Of binnenskamers tegenspraak nu individueel of groeps-gewijze gebeurt, een cruciale voorwaarde is de erkenning en de bescherming van het tendensrecht. De analogie met het stakingsrecht ligt voor de hand. Wat er in het verleden aan economische democratie is opgebouwd, rust voor een groot gedeelte op het recht van de werknemers om het stakingswapen te hanteren. De ontwikkeling van tegenmacht in de nieuwe politiek-actieve sectoren, zoals de techno-economie, hangt in dezelfde mate af van de aanvaarding van het recht op dissidentie. Bovendien moet dat recht op een of andere manier van bescherming genieten. Dat kan door interne afspraken in de ondernemingen, de laboratoria, de redacties en de magistratuur. Maar hier duiken ook weer de beroepspolitici op. Zij kunnen, in het kader van de meta-sturing waarover reeds sprake was, gunstige voorwaarden bedingen. Hoe dan ook, invoering van een tendensrecht komt er vermoedelijk slechts als in de techno-economie, in de media en in de rechtbanken zelf het besef groeit dat tegenspraak een krachtige bron van dynamiek kan zijn. Zolang oppositie als nestbevuiling wordt gezien, blijft de deur potdicht.

Er is veel politieke macht naar de techno-economie, de media en de magistratuur gevloeid. Export van de democratie naar deze gebieden vereist de ont-

wikkeling van tegenmacht. Daartoe is tegenspraak, zowel extra als intra muros, onontbeerlijk.

Bij parlement en regering berust de taak om daartoe de voorwaarden te scheppen. Zij leggen vast hoe het individu in deze sectoren tot burger kan promoveren, hoe communicatie en informatie er moeten uitzien, hoe het tendensrecht beschermd kan worden, hoe de relaties tussen de eilanden georganiseerd moet worden zodat zij elkaar geen schade berokkenen. Hun taak is, met andere woorden, aan kwaliteitsbewaking te doen en toezicht te houden op de productie van tegenmacht. Gemakkelijk zal dat niet zijn. In elk van de politieke zones, de oude en de nieuwe, ontstaan specifieke types van besluitvorming. Met de klassieke gang van zaken, daar waar beslissingen ontstaan in een samenspel tussen regering en parlement, zijn wij vertrouwd. Wat de spelregels zijn weten we, en ook hoe zij verbeterd kunnen worden. Maar de LAT-relatie tussen regering en parlement is aan andere codes gebonden dan de onderhandelingen met de techno-economie. Er is bijgevolg geen eenheidsformule voor de introductie van de democratie in die gebieden.

Het is best mogelijk dat het pleidooi voor tegenspraak als hoogst onrealistisch overkomt. Misschien is het daarom goed even in herinnering te brengen hoe honderdveertig jaar geleden over de uitbreiding van het stemrecht gedacht werd. Bij de burgerij was het ongeloof in de mogelijkheid van zo'n stap bijzonder groot. Velen beweerden dat politiek en maatschappij een revolutie van die aard nooit zouden verdragen. Het is anders gelopen. Waarom zou het 'wonder' zich vandaag niet kunnen herhalen?

2. AANSPRAKELIJKHEID ALS DEMOCRATIE

In een democratie is macht onlosmakelijk verbonden met verantwoordelijkheid en dus met het afleggen van verantwoording. Er zijn op deze regel geen uitzonderingen te maken, ook niet voor de techno-economie, de media en de magistratuur. Voor de politieke gevolgen van hun daden, zowel op hun eigen terrein als in de belendende percelen, zijn bedrijfsleiders, wetenschapslui, journalisten en rechters verantwoordelijk.

Van het afleggen van verantwoording bestaan vele varianten. Een milde vorm is de motiveringsplicht: ingaan op de vraag waarom een bepaald besluit genomen is en een ander niet. In de politiek rukt deze verplichting op. Zij geldt uiteraard al lang voor de beroepspolitici. Sinds kort moeten ook ambtelijke beslissingen waarrond betwisting ontstaat door de overheidsadministratie verantwoord worden. Op die manier wil men in de relatie tussen burger en overheid het bevelsmatige element verzwakken. (Dat ligt in de lijn van wat in deel een de cultuur van het overleg werd genoemd.) De neiging groeit om ook de andere sectoren waarin politieke activiteiten tot ontwikkeling komen aan deze eis te binden. Aan de magistratuur, bijvoorbeeld, wordt gevraagd haar beleid meer te verantwoorden. Sommigen verdedigen het werken met geschoolde woordvoerders, die de publieke opinie en de pers het waarom van bepaalde gerechtelijke stappen kunnen uitleggen. Anderen pleiten voor een nieuwe inhoud van de toespraken die de hoogste magistraten houden bij de opening van het gerechtelijk jaar. Deze mercuriales, de jargonnaam voor de jaarlijkse redes, zouden gerust een soort *state of the union* kunnen zijn.

Verantwoordelijkheid vindt een veel sterkere uitdrukking in de gedaante van aansprakelijkheid, zeker als die term een juridische betekenis krijgt. Voor rechters bestaat dat reeds. Magistraten zijn niet langer immuun voor de fouten die zij bij de uitoefening van hun ambt begaan. Wel is het de overheid die het gewicht draagt: de Belgische staat kan sinds eind 1991 veroordeeld worden voor misstappen van zijn rechters. In de andere sectoren daarentegen is aansprakelijkheid een begrip dat niet of nauwelijks van tel is. Ik citeer de Leidse hoogleraar Wim Blockmans (in *Beleid en Maatschappij*, 1993-1) over het bedrijfsleven: 'De juridische constructie van de naamloze vennootschap was een geniale vondst die de groei van het industriële kapitalisme aanzienlijk heeft bevorderd. Uit de benaming *naamloos* blijkt echter al dat de kern van de constructie erin bestaat dat verantwoordelijkheden afgewenteld kunnen worden van de schouders van de beslissers.' Als de economische kansen keren 'verdwijnt de

rechtspersoon, laat werklozen en een verwoest landschap achter om elders winst te gaan maken.' Daags nadat ik dit neerschreef, hoorde ik Tony Vandeputte van het Verbond van Belgische Ondernemingen pleiten voor een depenalisering van economische misdrijven. Het vbo vraagt inbreuken op het economisch recht minder snel strafrechtelijk te vervolgen. Nog problematischer is de vraag naar de burgerrechtelijke aansprakelijkheid. Juridische noties als fout en schuld zijn in hun huidige inhoud eigenlijk niet bruikbaar voor wie een onderneming voor de burgerlijke rechtbank wil brengen. Ook de bewijslast is een onoverkomelijke drempel, zelfs in relatief eenvoudige gevallen van milieuschade. Er circuleren in België momenteel wel diverse voorstellen om de aansprakelijkheid van rechtspersonen, zoals een onderneming, in te voeren. Maar ook hiertegen rijst verzet van het vbo. Deze controverses tonen aan hoe moeilijk het zal zijn om de politieke verantwoordelijkheid van ondernemers om te zetten in politieke toerekenbaarheid. Democratisering vereist hier een ware omwenteling in het juridisch denken over aansprakelijkheid.

Met de media ligt het ietwat anders. Strafrechtelijke stappen zijn in beginsel niet uitgesloten als een journalist ernstige fouten begaat. Maar het voorziene procédé, beoordeling door het assisenhof, komt neer op een feitelijke ontkenning van die mogelijkheid. Voorstellen om persdelicten voor de correctionele rechtbank te brengen stuiten momenteel op groot verzet vanuit mediakringen. Individuen kunnen een krant voor de burgerlijke rechtbank dagen. Dat gebeurt ook nu en dan, maar een succesformule is het zeker niet. Er zijn alternatieven te bedenken. Journalisten en redacties zouden hun beleid kunnen verantwoorden voor een persraad. Veel bijval geniet dat voorstel niet in de kringen van de journalisten zelf. Manu Ruys schrijft (in *De Standaard*, 8 april 1994) dat een nooit weerlegd bezwaar tegen zo'n raad is dat 'hij zou worden voorgezeten door een magistraat, wat indirect overheidsinmenging inhoudt en dus een mogelijke bedreiging van de persvrijheid.'

3. TOT BESLUIT

She asked: 'What is the answer?'

No answer came. She laughed and said: 'In that case, What is the question?'

D. Sutherland, *Gertrude Stein's Last Words*

Politiek in de jaren negentig is het verhaal van een geruisloze mutatie. Dat is de hypothese die als een rode draad door mijn betoog loopt. Daaraan is de vraag gekoppeld hoe de democratie, gegeven de ingrijpende wijzigingen in de politiek, ongeschonden het derde millennium bereiken kan. De vraag komt er op een moment dat er zich rond de democratie een vreemde evolutie voordoet. Op vele plaatsen in de wereld groeit haar aantrekkingskracht. Tegelijkertijd rijzen er in haar bakermat, West-Europa en de Verenigde Staten, twijfels over haar vitaliteit. De scepsis is niet ongegrond, want in tal van landen vertoont de democratie sporen van slijtage. Toffler, de bekende toekomstrijker, heeft voor deze toestand een frappante boutade bedacht. Wij voeren, zegt hij, niet alleen tweedehandse auto's naar Oost- en Centraal-Europa uit. Wij verkopen hun ook onze *used political systems*.

Niet alle berichten over de conditie van de westerse democratieën zijn geloofwaardig. Er is, vooral in de media, een neiging tot overdreven dramatisering. Sommige journalisten houden van schokkende termen. Zij hebben het graag en veel over 'een crisis van het regime' of over 'de doodstrijd van de democratie'. Dat wekt de aandacht van de lezer/luisteraar. Maar het werkt ook inflatoir. Wie te dikwijls te vroeg 'brand' roept, krijgt geen gehoor meer als het vuur echt aan het woeden gaat. Trouwens, het is toch opvallend hoe wisselend de collectieve gemoedsstemming de laatste tien, vijftien jaar is geweest. In de loop van de jaren tachtig is het humeur in West-Europa omgeslagen van somberheid naar euro-euforie. Uiteraard was die

kanteling nauw verbonden met de implosie van de communistische regimes. West-Europa leek ineens weer het beloofde land. Nu, een paar jaar later, slaan de twijfels over de slagkracht van de Westeuropese regimes weer toe. De media accentueren deze wisselingen in de collectieve stemming. En dat is niet zonder risico. Sociologen geloven in het bestaan van *selffulfilling prophecies*: als je maar vaak genoeg herhaalt hoe donker de toekomst is, kun je een politieke depressie als het ware uitlokken.

Toch is het ook gewaagd alleen met optimistische weerberichten te werken. Samuel Huntington beschrijft in *The Third Wave*, de levensloop van de democratie. Hij ziet sinds het begin van vorige eeuw drie golfbewegingen waarbij dat regime telkens een uitbreiding kende. Tegelijkertijd toont hij aan dat na de eerste en de tweede golf een periode aanbrak waarin het aantal democratieën weer ging krimpen: er is de neergang in de jaren dertig, er zijn de afstotingsverschijnselen in Afrika en Azië na de dekolonisatie. De geschiedenis van de democratie is er evenzeer een van mislukkingen als een van successen. Huntington becijfert ook dat het procentueel aandeel van de democratieën in de Verenigde Naties vandaag even hoog (of even laag) ligt als in 1922. Het is bijgevolg onverstandig de democratie als een onverwoestbaar stelsel te beschouwen. Bijna niemand zag de val van de schijnbaar onwrikbare communistische regimes aankomen, en toch zijn ze verdwenen. Wie zegt dat zo iets onze democratie niet kan overkomen? Het is geen kat met negen levens. In het laatste interview voor zijn dood, een paar jaar geleden, vertelde Norbert Elias dat Karl Mannheim hem in 1933 zei: 'Maak je maar niet ongerust, dat hele Hitlergedoe zal slechts zes weken duren want die man is stapelgek.' Elias en Mannheim zijn de auteurs van enkele van de meest briljante sociologiestudies die de twintigste eeuw heeft voortgebracht. En ze hebben zich op tragische wijze vergist. Wellicht is ons geloof in de schokbestendigheid van de democratie te groot.

Nadenken over de toekomst van de democratie kan op twee manieren. Er is de weg die nu al wordt gevolgd: herwaardering van het parlement, partijvernieuwing, ontmoediging van poli-

tiek onfatsoen, modernisering van het openbaar bestuur. Elk van deze plannen en projecten is prijzenswaardig. Het zou onverantwoord zijn ze terzijde te schuiven. Maar deze vorm van renovatie gaat niet ver genoeg. Hij lijdt onder de miskenning van wat er feitelijk in en met de politiek aan het gebeuren is. Denken dat lichte chirurgie zal volstaan, is een roekeloze strategie. Een betere route is deze van de keuze voor een radicale ingreep. Ze leidt wel onmiddellijk naar een tweesprong. Aan de ene kant is er het model van wat als de Aziatische versie van de democratie in opbouw is. Deze variant, te vinden in landen als Singapore en Japan, is een combinatie van sterk kapitalisme, sterke staat en zachte, want beperkte democratie. De aantrekkingskracht van deze formule ligt in het feit dat zij erin slaagt om een aantal kwalen die het Westen teisteren te vermijden of te neutraliseren. Er is weinig of geen werkloosheid, geen desindustrialisering maar wel relatief grote economische groei. Het *appeal* van dit model zal nog toenemen, niet in het minst omdat sommigen in het Westen vanuit een darwinistische visie ons regime slechts weinig overlevingskansen toedichten. Om Toffler te parafraseren: het is goed mogelijk dat Europa binnenkort niet alleen de auto's, maar ook de politieke cultuur van het Verre Oosten importeert.

De andere optie is het zoeken naar een aanpassing van de westerse democratie die niet raakt aan haar verwezenlijkingen. Dat zal zeker geen gemakkelijke zoektocht zijn. De opmaak van een adequate diagnose is al een moeilijke opgave, want er is geen adequate terminologie voorhanden. Hier en daar wordt gebruik gemaakt van labels uit het verleden. De toestand van vandaag wordt dan beschreven met termen die in de jaren dertig zijn geijkt: 'wedergeboorte van het fascisme', 'het bruine gevaar'. Alsof wat nu gebeurt identiek is aan wat zich zestig jaar geleden heeft afgespeeld. Dat maneuver houdt gevaren in: zo wordt de eigenheid van de huidige ontwikkeling miskend en blijft de gepaste reactie gegarandeerd achterwege. Er zit ook sleet op vele hedendaagse begrippen, zoals 'politiek' en 'burger'. In deel twee is daar uitvoerig over gesproken. Er is bijgevolg, wil men

tot een vruchtbaar discours komen, grote behoefte aan een nieuwe woordenlijst in de politiek. Wie voor advies in de richting van de sociale wetenschappen kijkt, zal op vele aarzelingen stuiten. Nu alles in beweging is, vormen de wetenschappelijke inzichten die in het verleden verworven werden, immers geen geschikte uitvalsbasis meer voor gedurfde en verantwoorde aanbevelingen. Dat is trouwens de reden waarom in dit boek de term 'giskunde' verschenen is.

Ik werk toch een paar suggesties uit, goed wetend dat zij stuk voor stuk eigenlijk meer vragen oproepen dan ze beantwoorden.

Overheid en staat zullen er in de democratie van de derde golf anders uitzien dan vandaag. Dat heeft te maken met de opmars van het horizontaal bestuur. Eén instrument kan de staat echter niet uit handen geven, namelijk het geweldsmonopolie. Gebeurt dat wel, dan verzwakt een cruciaal element van het immuniteitssysteem dat rond de democratie is opgebouwd. Er zijn aanwijzingen dat dit gevaar momenteel onderschat wordt. De spectaculaire groei van de privé-polities is nog de minst bedreigende ontwikkeling. (Binnenkort volgen de burgerwachten.) In Italië, echter, maar daar niet alleen, is het de georganiseerde misdaad die zich in het gebruik van geweld tot de meest geduchte concurrent van de staat ontpopt. Een van de consequenties, schrijft Hans Magnus Enzensberger in *De grote volksverhuizing* (1993), is 'de noodzaak tot zelfverdediging. Als de staat weigert hen te beschermen zullen individuele personen of groepen die zich bedreigd voelen, zich moeten bewapenen om zich te verdedigen. Voor de noodzakelijke bewapening zal de internationale handel moeiteloos zorgen. Zodra het verzet op zijn beurt voldoende is georganiseerd, ontstaan er complete bendeoorlogen, een ontwikkeling die in grote steden als Berlijn en Hamburg al is waar te nemen. Politiek gezien kan dat leiden tot toestanden zoals Duitsland ze heeft meegemaakt tegen het einde van de Republiek van Weimar.' Een derde risico ligt in de toename van het politiek geweld. In een land als België blijft die evolutie nog binnen de perken. Toch bestaat ook hier de kans dat de reflexen

stukje bij beetje afsterven. Gewenning aan agressie in de politiek is niet ondenkbaar. Partijen die de bokshandschoen niet schuwen, werken trouwens met de strategie van de hagedis. Als iemand uit de buurt van het Vlaams Blok met de harde hand aan politiek doet, schudt die partij de betrokkene van zich af – zoals een hagedis bij gevaar haar staart afstoot. De gewelddenaar is dan plots geen lid meer of is toevallig enkele weken voordien uit de partij gezet. Dat maakt het zo moeilijk om de politieke verantwoordelijkheid vast te leggen.

Vandaar de vraag of het toch niet goed zou zijn de bescherming van het geweldsmonopolie van de staat wat beter te verzorgen. Er zijn voor van alles en nog wat rampenplannen uitgewerkt (voor het neerstorten van vliegtuigen, voor lekken in een kerncentrale), maar niet voor het eventuele onheil dat de democratie zou kunnen overkomen. Zo'n preventief scenario zou ons behoeden voor paniecreacties of onverstandige beslissingen als er iets fundamenteels verkeerd zou lopen.

Een regime zoals de democratie moet dag aan dag verantwoord worden. Dat is een tweede suggestie. Anders verliest het geleidelijk en geruisloos zijn geloofwaardigheid. De analogie met de lotgevallen van een zijtak van de democratie, de verzorgingsstaat, is opmerkelijk. Politieke partijen en vakbonden, kerken en media, onderwijs en sociaal-cultureel vormingswerk hebben de laatste twintig, dertig jaar verzuimd de mensen uit te leggen hoe afhankelijk ieder van ons van die verzorgingsstaat is en waarom het stelsel ook nu nog verantwoord is. We mogen trouwens niet vergeten, schrijft Abram de Swaan in *Zorg en de staat* (1989), hoe moeilijk om vatten die abstracte, haast ongrijpbare vorm van solidariteit is die de burger aan de verzorgingsstaat bindt. Zij loopt langs de weg van de belastingen en van ingewikkelde, onpersoonlijke, schijnbaar blinde verdelingsmechanismen. In de jaren zestig was deze omstandige verantwoording van de verzorgingsstaat misschien niet nodig: er waren toch overheidscenten genoeg en bijna niemand trok het stelsel in twijfel. Eens het geld op was, ging het wel mis. Zou het kunnen dat velen de verzorgingsstaat nu louter als dwangmatig ervaren,

dat alleen de door de overheid uitgeoefende druk het systeem nog schraagt? Als dat zo is, is hij op zand gebouwd. Mutatis mutandis geldt dat hele verhaal ook voor de democratie. De geloofwaardigheid herstellen en bewaren is weer niet alleen een opdracht voor de beroepspolitici. De school, de media en het hele middenveld komen voor mobilisatie in aanmerking. In deel drie zijn daartoe enkele plannen en projecten in kaart gebracht. Misschien moet een beetje van de energie die nu naar de liquidatie van de openbare schuld gaat, gereserveerd worden voor dat werk. Noem het voor mijn part een demo-taks.

De democratie heruitvinden is een kwestie van kleine stappen. En veel van wat op de proefbank wordt gelegd, zal mislukken. Maar er is het lichtend en stichtend voorbeeld van Zuid-Afrika. Daar is door zwarten, kleurlingen en hun blanke vrienden gekozen voor de politiek van de duizendpoot, met ontelbaar veel acties en ontelbaar veel geduld. Maar ze zijn gekomen waar ze komen wilden.

In het ontstaansverhaal van elk boek komen vele personages voor. *De politiek voorbij* maakt daarop geen uitzondering. Er is informatie gevonden bij tientallen auteurs. De lezer is ze hier en daar in de tekst tegengekomen. Vier van hen wil ik even in close-up bekijken. Zij hebben mij gedurende de hele schrijfreis begeleid. De Duitse socioloog Ulrich Beck toonde mij hoe de ontwikkelingen in de microwerelden van het individu de politiek beïnvloeden. Hij inspireerde mij ook bij de redactie van het hoofdstuk over de emigratie van de politiek en over tegenspraak als tegenmacht. Van Beck las ik *Risk Society* (de in 1992 gepubliceerde vertaling van *Risikogesellschaft*), *Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit* (1988) en *Politik in der Risikogesellschaft* (1991). Becks collega, Claus Offe, heeft mij met zijn *Contradictions of the Welfare State* (1984) geholpen om mijn weg te vinden in het debat over het falen van de staat. Een derde Duitse auteur, Hans Magnus Enzensberger, was mijn gids in de verkenning van de vele klimaatwijzigingen die zich vandaag in de westerse samenleving voordoen. Hij deed dat via, onder andere, *De grote volksverhuizing* (1993) en *Het vliegend tapijt van de utopie* (1990). De laatste auteur in het kwartet is de Nederlandse socioloog Abram de Swaan. In mijn boek zijn sporen te vinden van *De Swaans Zorg en de staat* (1989), van *Perron Nederland* (1991) en van artikels in *De Nieuwe Maand* (1993-3) en in *De Volkskrant* (21 september 1991).

Een auteur leest zich niet alleen een weg, hij zet ook al pratend de stappen die naar de laatste bladzijde leiden. Dat gebeurde in lange gesprekken met twee Vlaamse collega's, Rudi Laermans en Mark Elchardus. De eerste loodste mij door het mijnenveld van enkele modieuze begrippen zoals individualisering

en postmodernisme. Bij Elchardus vond ik inspiratie rond thema's als burgerschap en solidariteit. Sneuvelversies van het boek heb ik besproken met Kris Hoflack, Hilde Sabbe, Gert van der Biesen en Bruno Vanneuvillle, mijn medewerkers aan het Instituut Recht en Samenleving.

Er is iets vreemds aan de hand met de democratie.

Op vele plaatsen in de wereld groeit haar aantrekkingskracht. Tegelijkertijd rijzen er in haar historische biotoop, West-Europa en de Verenigde Staten, twijfels over haar vitaliteit. De scepsis is niet ongegrond, want in tal van landen vertoont de democratie sporen van ernstige slijtage. De symptomen zijn bekend: tussen burger en politicus gaapt een diepe kloof, verkiezingen wekken nauwelijks nog enthousiasme en problemen als werkloosheid en openbare schuld blijven onopgelost.

*Reacties zijn niet uitgebleven. Er wordt gewerkt aan de herwaardering van het parlement, aan partijvernieuwing, aan de modernisering van het openbaar bestuur en aan het herstel van het politiek fatsoen. Maar deze vorm van renovatie gaat niet ver genoeg. Er is in de politiek een geruisloze mutatie aan de gang, die andere en meer ingrijpende maatregelen noodzakelijk maakt. Dat is de stelling die als een rode draad doorheen **De politiek voorbij** loopt. De argumentatie wordt in drie stappen ontwikkeld. Eerst komt de verstoorde relatie tussen burger en overheid ter sprake. De aandacht valt daarbij op ontwikkelingen die vanuit de diepten van de samenleving de politiek binnendringen. Er is de individualisering, de erosie van vaste gedragspatronen die veel voorspelbaarheid uit het politiek gedrag van de burger wegneemt. En er is de opmars van de overlegcultuur: de burger wil dat er minder bevolen en meer onderhandeld wordt. Vervolgens onderneemt de auteur een zoektocht naar wat beweegt in het hart van de politiek. Hij spreekt over de vervaging van de grenzen tussen parlement, regering, magistratuur, media, bedrijfsleven en wetenschap en over de komst van een heel nieuw type van politieke besluitvorming, namelijk horizontaal bestuur, waarbij de rol van de beroepspoliticus grondig van aard verandert. Het boek besluit met de vraag hoe we de democratie, gegeven de radicale wijzigingen in de politiek, ongeschonden het derde millennium kunnen binnenloodsen.*

Luc Huyse (1937) is hoogleraar aan de Leuvense rechtsfaculteit. Eerder verschenen van hem bij Kritak **DE GEWAPENDE VREDE** (1980), **DE VERZUILING VOORBIJ** (1987), **DE KLEUR VAN HET RECHT** (1989) en **ONVERWERKT VERLEDEN** (1991).

ISBN 90 6303 532 2

